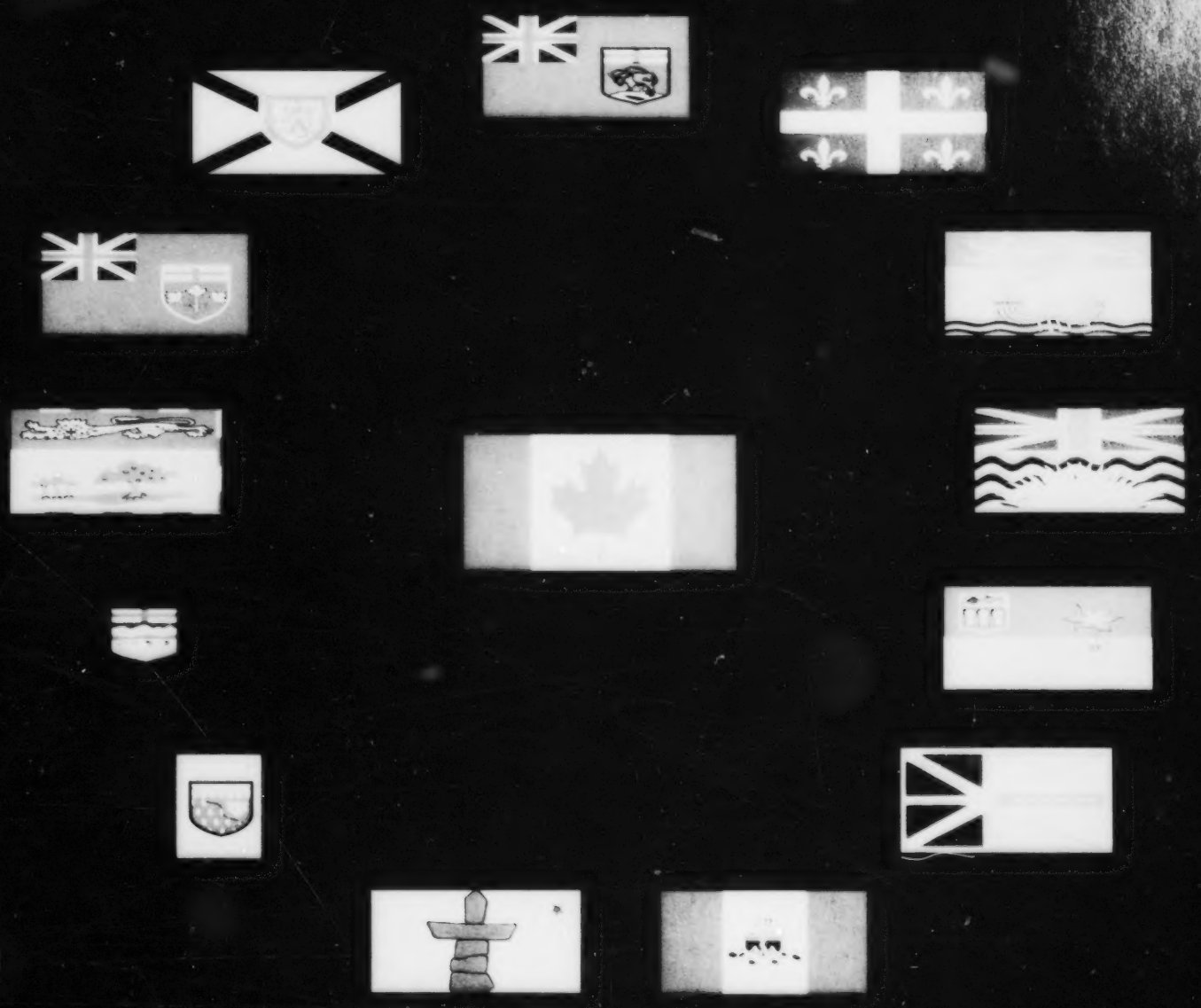
CORRECTIONS POPULATION REPORT

Fourth Edition



September 2000

100-07660/

Corrections Population Report

Fourth Edition

for the

Federal/Provincial/Territorial Ministers

Responsible for Justice

Iqaluit, Nunavut
September 2000

This report may be downloaded from the Solicitor General Canada Website:

1) go to http://www.sgc.gc.ca

2) Make language choice

3) Under "Who we are" click on "Corrections"

4) Under "Other Options" click on "Corrections Reports"

5) On the bookshelf - click on "2000"

6) Open document

Cat. No. JS42-74/2000
ISBN - 0-662-65210-X

Contents

I.	**Introduction**	**pg.**	**1**
II.	**Background**	**pg.**	**1**
III.	**Overview: The Environment**	**pg.**	**4**
	• **R. v. Gladue**	**pg.**	**5**
	• **R. v. Proulx**	**pg.**	**6**
IV.	**Conclusion and Recommendations**	**pg.**	**8**
V.	**Thematic Reports**	**pg.**	**9**
1.	The Effect of Prison on Criminal Behaviour	pg.	9
2.	Conditional Sentencing	pg.	11
3.	Custodial Remand	pg.	13
4.	Aboriginal Offenders - Programs and Services	pg.	19
5.	Restorative Justice	pg.	27
VI.	**Appendices**		
	I. The 11 Recommendations	**pg.**	**35**
	II. The Principles	**pg.**	**36**
VII.	**Annex "A" Statistical Tables and Graphs**	**pg.**	**37**
VIII.	**Annex "B" Websites**	**pg.**	**46**

Corrections Population Report

Fourth Edition

I. INTRODUCTION

This is the 4th report in a series that began in January 1995. At that time, Federal/Provincial/Territorial (FPT) Ministers asked Deputy Ministers to develop recommendations for management of correctional populations to reduce crowding while maintaining and improving public safely. A working group consisting of senior correctional officials was established for this purpose.

The first report in May 1996 made 11 recommendations (See Appendix I), with an additional four recommendations being endorsed by Ministers in February 1997. These recommendations included a set of fundamental principles (See Appendix II) that were endorsed by all jurisdictions. Progress reports in February 1997 and October 1998 examined and explained measures being implemented by the various jurisdictions and reported on population trends in each jurisdiction and nationally.

It is interesting to note that Canada's incarceration rate when this series of reports was initiated stood at 133 per 100 thousand total Canadian population. By the time of the First Report on Progress in February 1997 this rate, while still among the highest in the world had fallen to 129 per 100 thousand total Canadian population. In the year 2000 Canada's incarceration rate has fallen once again to 123 per 100 thousand total Canadian population. These figures are encouraging as we attempt to reduce our reliance on incarceration and promote diversion, restorative approaches, and community-based alternatives.

The current report is designed to conclude the series and to provide a status report on progress and developments over the past 5 years.

II. BACKGROUND

In 1995 correctional populations were rapidly growing and threatening to outstrip available institutional capacity in the immediate or near future. If the rate of growth were to continue it would have become unsustainable within the foreseeable future.

The working group recognized that incarceration is appropriate for many offenders, but for others it is unnecessary and ineffective, even counterproductive. Being the most

expensive of correctional programs, it was recognized that less expensive and at least equally effective measures were necessary to allow increased resources to be concentrated on the most serious offenders.

In the May 1996 Corrections Population Growth Report, Ministers endorsed eleven recommendations including a statement of principles that would assist jurisdictions in addressing prison population growth.

In February 1997, the Corrections Population Growth: First Report on Progress reviewed activities being undertaken to implement the eleven recommendations. It demonstrated that efforts had been made by all jurisdictions to achieve results.

In October 1998 the third paper in this series Corrections Population Growth: Second Progress Report, provided an overview of innovative and rapidly expanding correctional initiatives across the country.

The principles adopted by Ministers in 1996 supported the use of an array of correctional approaches geared to risk and public safety on the one hand, and on the other hand, based in the community when safe to do so.

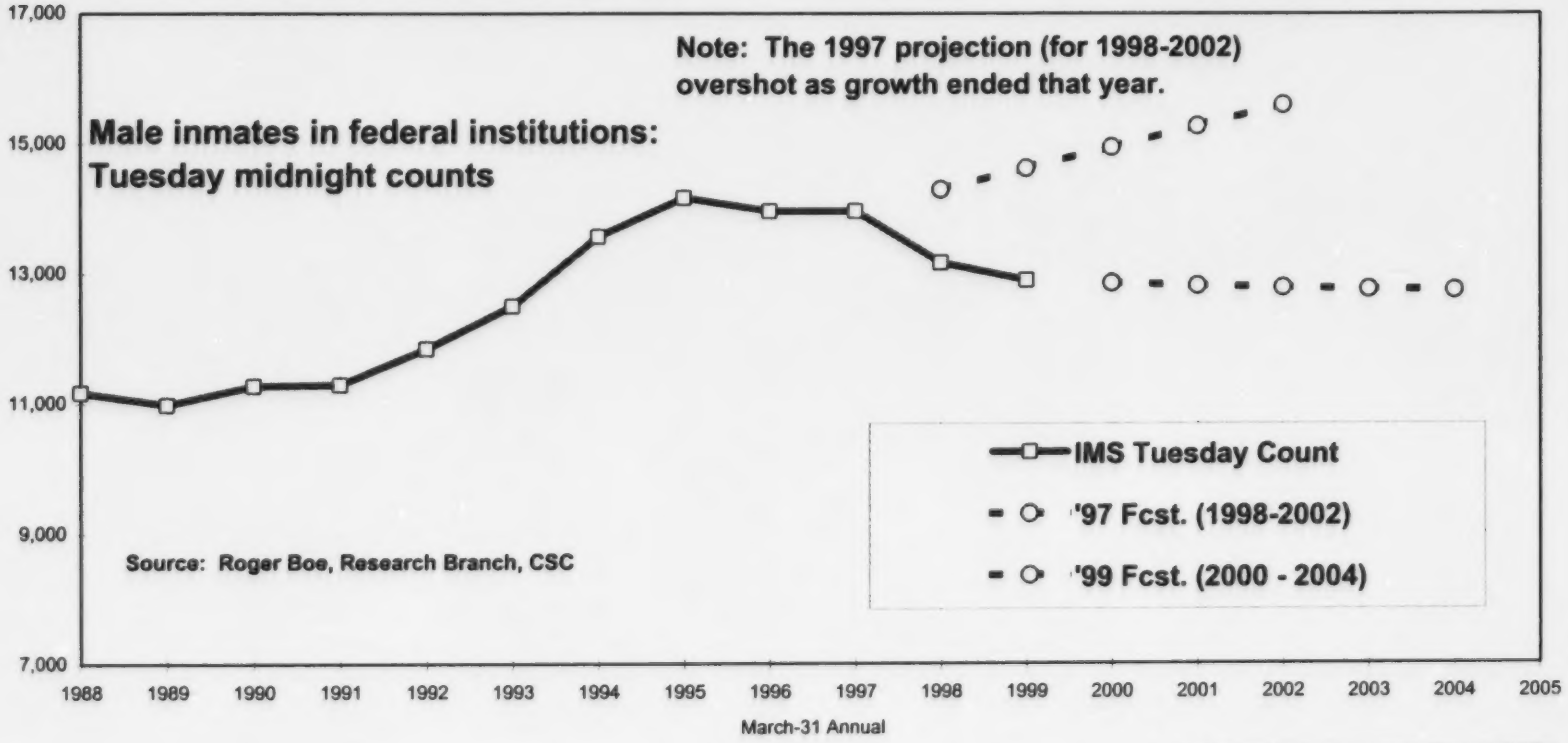
Over the years, jurisdictions reported on a variety of correctional approaches consistent with the principles. Many were already well established, others were new or recent innovations. These correctional approaches included (but were not limited to):

- Substance Abuse Treatments
- Increasing the use of Diversion Programs
- Increasing the use of Alternative Measures
- Community-based programs for low-risk offenders
- Increasing the use of restorative justice and mediation approaches
- Increasing the use of risk assessment instruments and assessment technologies

These efforts, along with other events and developments, have contributed to a lower and declining level of sentenced offenders and rate of incarceration. However, community corrections caseloads have continued to grow. In addition, Provincial and Territorial remand populations continue to rise. Recently efforts have been made to better understand these dynamics.

The following graph displays two Federal custody projections. The first, or upper, projection is from 1997 and forecasts an upward trend in the number of offenders in Federal custody through to the year 2002. The second, or lower, projection was done in 1999 and projects near zero growth for the period 2000 to 2004.

The male in-custody population grew rapidly through the first half of the 1990's, reaching a peak in March 1995. The population then declined slightly for two years, and more rapidly after 1997. 1999 project are for near zero growth.



The graph on the preceding page shows only the projected trends for male offenders, no comparable graph is available for female offenders at this time. The number of female offenders incarcerated in Canada is generally small, numbering around 340. The recent closing of Kingston's Prison for Women and the opening of five regional female facilities and an Aboriginal Women's Healing Centre have obscured the traditional trends in female incarceration from when there was only one facility for women. It is difficult to forecast due to small numbers. However, there has been a constant and significant increase in CSC's Atlantic and Prairie regions. Preliminary analysis suggests a change in sentencing patterns - that is fewer 1 to 2 year sentences and more 2 to 3 year sentences rather than an overall increase in the rate of incarceration in these two regions. At this time, patterns and trends in female incarceration are insufficiently established to lend confidence to statistical projections. However, one truism that has always applied to correctional populations is "If you build it, they will come"; constant vigilance will be needed over the number of females incarcerated in Canada as they system's potential capacity to deal with female offenders is increased.

III. OVERVIEW: THE ENVIRONMENT

The four principle determinants of the size of the inmate population are the crime rate, the incarceration rate, sentence length, and release policies and practices. Demographics, public policy and societal perceptions, expectations and values influence these four major factors.

Presently, Canada's police-reported crime rate is at the lowest rate since 1979. Canada's police-reported crime rate fell by 5% in 1999; this is the eighth consecutive decline in as many years. The violent crime rate fell by 2% in 1999, the seventh consecutive year of decline. All major categories of violent crime decreased in 1999, including homicide (-5%), sexual assault (-7%), and robbery (-2%). There were 536 homicides in Canada in 1999, 22 less than the previous year. The homicide rate has generally been falling since the mid-1970s. The 1999 murder rate of 1.8 homicides per 100,000 population is the lowest since 1967. In 1999 the property crime rate fell by 6%, continuing a general decline observed since 1991. All major categories of property crime decreased in 1999, including break and enter (-10%) and motor vehicle theft (-4%). The only offences that have increased in the past few years have been disturbing the peace (+6% in 1999) and drug offences (+12% in 1999).

The number of youths charged by police declined 7% in 1999, including a 5% decline in violent crime and an 11% decrease in property crimes. The youth crime rate has generally been decreasing since 1991. These trends are consistent with other Western nations with documented declines in most police reported crime between 1991 and 1999.

The January/February 2000 Angus-Reid poll finds that only 5% of Canadians cite Crime/Justice issues as their "top-of-mind" issue.

Irrespective of the drop in the crime rate, Canadians' fear of crime has grown. Surveys/polls/focus groups (Angus Reid - Sept. 97, Goldfarb - March 97) have indicated that the public views crime as increasing, as more violent in nature, and that the criminal justice system is too lenient and inconsistent. However, there is evidence of public support for a more balanced approach, for a system that handles serious and violent offenders through effective incarceration and non-violent, low-risk offenders through alternative sanctions that provide effective control, supervision, and treatment.

This perception was reflected in a study of 1000 Ontarians (Springboard - May 98). While reporting that they thought crime rates were rising and that existing sentences for both adult and young offenders were too lenient, they also supported efforts to help offenders reintegrate into society. A vast majority of those surveyed, even those who favour harsher sentences for offenders would prefer to spend money on alternatives to incarceration and on crime prevention than new prison construction. Interestingly, respondents favoured Community Service Orders over fines as alternative sanctions and were of the opinion that minor crimes could be dealt with outside the court system.

This is consistent with a March 1998 Environics poll that found Canadians demonstrate an openness to the idea of alternative sentencing. When told that the country's prisons are full, 54% of the Canadians who were sampled favour the use of non-prison sentences such as probation or community service. Support for alternative sentencing was highest in Alberta and Saskatchewan.

Most offenders who are sent to prison receive a custodial sentence of fixed duration. There is growing recognition that incarceration by itself is only "short-term" protection and that protection over the long-term is best achieved by successfully reintegrating offenders into society. There is growing evidence that Canadians are more interested in investing in protection than excessive punishment and that there is public support for greater investment in addressing the root causes of crime with an emphasis on community crime prevention programs.

The Supreme Court of Canada has issued two significant sentencing judgements during this reporting period that support more diversified, individualized and less restrictive sentencing.

R. v. Gladue

Part XXIII of the *Criminal Code* codifies the fundamental purpose and principles of sentencing and the factors to be considered by a judge in determining a fit sentence. S. 718.2(*e*) requires sentencing judges to consider all available sanctions other than imprisonment and to pay particular attention to the circumstances of aboriginal offenders. In ***R. v. Gladue,*** the Supreme Court of Canada ruled on the interpretation to be given to this paragraph. The provision is not simply a codification of existing jurisprudence. It is remedial in nature and is designed to ameliorate the serious problem of overrepresentation of aboriginal people in prisons, and to encourage sentencing judges to make use of a restorative approach to sentencing. There is a judicial duty to give the provision's remedial purpose real force.

In sentencing an aboriginal offender, the judge must consider: (a) the unique systemic or background factors which may have played a part in bringing the particular aboriginal offender before the courts; and (b) the types of sentencing procedures and sanctions which may be appropriate in the circumstances for the offender because of his or her particular aboriginal heritage or connection. In order to undertake these considerations the sentencing judge will require information pertaining to the accused. Judges may take judicial notice of the broad systemic and background factors affecting aboriginal people, and of the priority given in aboriginal cultures to a restorative approach to sentencing. Normally, additional case-specific information will come from counsel and from a pre-sentence report which takes into account the systemic or background factors and the appropriate sentencing procedures and sanctions, which in turn may come from representations of the relevant aboriginal community. The offender may waive the gathering of that information. The absence of alternative sentencing programs specific to an aboriginal community does not eliminate the ability of a sentencing judge to impose a sanction that takes into account principles of restorative justice and the needs of the parties involved.

If there is no alternative to incarceration the length of the term must be carefully considered. The jail term for an aboriginal offender may in some circumstances be less than the term imposed on a non-aboriginal offender for the same offence. However, s. 718.2(*e*) is not to be taken as a means of automatically reducing the prison sentence of aboriginal offenders; nor should it be assumed that an offender is receiving a more lenient sentence simply because incarceration is not imposed. It is also unreasonable to assume that aboriginal peoples do not believe in the importance of traditional sentencing goals such as deterrence, denunciation, and separation, where warranted. In this context, generally, the more serious and violent the crime, the more likely it will be as a practical matter that the terms of imprisonment will be the same for similar offences and offenders, whether the offender is aboriginal or non-aboriginal.

R. v. Proulx

Well over 42,000 conditional sentences have been imposed since these measures came into effect in 1996. The Supreme Court of Canada rendered its decision in five conditional sentencing cases on January 31, 2000. The leading decision is ***R.* v. *Proulx***, from Manitoba, in which the unanimous Court set out important principles for interpreting the conditional sentencing provisions. These include:

- The purpose of the provisions is to reduce incarceration and increase the use of restorative justice principles in sentencing.
- Conditional sentences should have both punitive and rehabilitative aspects – conditions such as house arrest should be the norm, not the exception.
- There is no presumption for or against use of conditional sentences for any particular offences, nor should there be.
- It would be both unwise and unnecessary to establish judicially created presumptions that conditional sentences are inappropriate for specific offences. Such presumptions would introduce unwarranted rigidity into sentencing.
- A judge must be satisfied the community will not be endangered before considering whether a conditional sentence would otherwise be appropriate.
- Conditional sentences can provide significant denunciation and deterrence.
- Conditional sentences are generally preferable to incarceration when a combination of punitive and rehabilitative objectives can be achieved.

The court also held that a conditional sentence need not be of equivalent duration to the sentence of incarceration that would otherwise have been imposed. The sole requirement is that the duration and conditions of a conditional sentence make for a just and appropriate sentence. The requirement in s. 742.1(*b*) that the judge be satisfied that the safety of the community would not be endangered by the offender serving his or her sentence in the community is a condition precedent to the imposition of a conditional sentence, and not the primary consideration in determining whether a conditional sentence is appropriate. In making this determination, the judge should consider the risk posed by the specific offender, not the broader risk of whether the imposition of a conditional sentence would endanger the safety of the community by providing insufficient general deterrence or undermining general respect for the law. Two factors should be taken into account: (1) the risk of the offender re-offending; and (2) the gravity of the damage that could ensue in the event of re-offence. A consideration of the risk posed by the offender should include the risk of any criminal activity, and not be limited solely to the risk of physical or psychological harm to individuals.

The court further held that as a general matter, the more serious the offence, the longer and more onerous the conditional sentence should be. There may be some circumstances, however, where the need for denunciation or deterrence is so pressing that incarceration will be the only suitable way in which to express society's condemnation of the offender's conduct or to deter similar conduct in the future.

Generally, a conditional sentence will be better than incarceration at achieving the restorative objectives of rehabilitation, reparations to the victim and the community, and promotion of a sense of responsibility in the offender and acknowledgment of the harm done to the victim and the community.

The implementation of conditional sentences is discussed further at page 11.

IV. CONCLUSION AND RECOMMENDATIONS

Solid progress is being made in all jurisdictions on different fronts and most report a decrease in their sentenced populations. There is obviously still important work to do. Services to Aboriginal Peoples are well represented in this report and all jurisdictions report progress. However, almost all jurisdictions continue to report a disproportionate number of Aboriginal offenders in custody.

The Heads of Corrections will review and monitor the level of incarceration and the factors effecting the number of Canadians incarcerated and will continue to report to Ministers Responsible for Justice from time to time as warranted by current or emerging issues.

Therefore it is recommended that:

1) this be the final regularly scheduled report of this series, and

2) future reports be of an *ad hoc* nature, responding to specific current or emerging issues of common concern.

V. Thematic Reports

Five issues were identified as deserving of special attention in this report, due to their national profile and their potential impact on criminal justice and correctional policy in the coming years.

1. The Effect of Prison on Criminal Behaviour

Imprisoning individuals who break the law has many goals. Imprisonment punishes and shows society's abhorrence for certain anti-social behaviours and it removes individuals from the community for a period of time. Most offenders however, are eventually released from prison. Thus, another goal of incarceration is that imprisonment will serve to deter offenders from engaging in further criminal behaviour.

It is commonly assumed that longer sentences are more punishing and, therefore, more likely to deter individuals from further crime. The increased use of imprisonment and longer prison sentences for purposes of deterrence come with significant financial and social costs while failing to meet the objective of deterrence. For example, in 1999 a Canadian study (Gendreau, Goggin, & Cullen, 1999) examined whether longer sentences reduce recidivism and meet the goal of deterrence.

In this study a quantitative (meta-analytic) review of the research literature was conducted. Fifty studies that examined the effect of imprisonment and longer sentences on recidivism were analyzed.

These studies involved over 300,000 offenders. None of the analyses found imprisonment to reduce recidivism. The recidivism rate for offenders who were imprisoned as opposed to given a community sanction were found to be similar. In addition, longer prison sentences were not associated with reduced recidivism. In fact, the opposite was found. Longer sentences were associated with a 3% *increase* in recidivism.

An analysis of the studies according to the risk of the offender also did not show a deterrent effect. For both low-risk and high-risk offenders, increasing sentence length was associated with small increases in recidivism. Low-risk offenders, presumably the most reformable offenders, were slightly more likely to commit new offences after incarceration indicating that lower risk offenders may be more negatively affected by the prison experience than higher risk offenders. This finding suggests some support to the theory that prison may serve as a "school for crime" for some offenders.

Regardless of the type of analysis employed, no evidence for a crime deterrent function was found. These findings have several significant implications:

1. For most offenders, prisons do not reduce recidivism. To argue for expanding the use of imprisonment in order to deter criminal behaviour is without empirical support. The use of imprisonment would be best reserved for purposes of retribution and the selective incapacitation of society's highest risk offenders.

2. The cost implications of imprisonment need to be weighed against more cost efficient ways of decreasing offender recidivism and the responsible use of public funds. For example, even small increases in the use of incarceration can drain resources from other important public areas such as, crime prevention, health and education, as well as from more effective correctional programs.

3. Evidence from other sources suggests more effective alternatives to reducing recidivism than imprisonment. Offender treatment programs have been more effective in reducing criminal behaviour than increasing the punishment for criminal acts.

Source: Gendreau, P. Goggin, C., & Cullen, F. T. (1999). The Effects of Prison Sentences on Recidivism. Ottawa: Solicitor General Canada.

The entire research paper may be downloaded from the Solicitor General Canada:

1) go to http://www.sgc.gc.ca

2) Make language choice

3) Under "Who we are" click on "Corrections"

4) Under "Other Options" click on "Corrections Reports"

5) On the bookshelf - click on "1999"

6) Open document

2. Conditional Sentences

Conditional sentences were created in 1996 to help reduce the use of imprisonment in a way that is safe and consistent with the basic principles of justice. From September 6, 1996 to September 30, 1999 there have been over 42,000 conditional sentences imposed by Canadian Courts.

During the conditional sentence the offender must abide by compulsory conditions including reporting to a probation officer. Optional conditions depend upon the nature of the crime and may include requiring the offender to remain in their home (except for work or medical emergencies), to repay victims, or to perform community service work. The most often imposed condition is that the offender attend alcohol or drug treatment. In January 2000 (***R. v. Proulx)*** the Supreme Court ruled that stringent conditions such as house arrest and strict curfews should be the norm in conditional sentencing and not the exception.

Property offences account for 39% of conditional sentences. In **R. v. Proulx**, the Supreme Court of Canada ruled that it would be inappropriate to exclude categories of crimes from eligibility for a conditional sentence. See page 6 for a summary of the ***Proulx*** decision.

In 1999 Roberts, Doob, and Marinos published a survey of judges from across Canada asking them about their experience with and attitudes towards the conditional sentence. The survey was conducted in 1998, almost two years after the inception of the new disposition. The following principal findings emerged:

- There was considerable regional variation in the volume of conditional sentences imposed. In Alberta, for example, only 30% of respondents had imposed 11 or more orders, while in Saskatchewan, 61% of the survey respondents had imposed 11 or more.

- Most judges identified crimes against property as offences for which the conditional sentence might be particularly appropriate.

- The conditional sentence was seen as being effective in achieving the sentencing objective of rehabilitation, but not deterrence or denunciation. Judges with more experience in imposing conditional sentences were more likely to believe that the new disposition was able to achieve the objectives of sentencing.

In this study judges expressed concern about the limited number of available treatment programs. Almost 40% of the sample responded that the number of programs was rarely or ever sufficient. Results suggest that use of the conditional sentence would increase if better support services and programs were available. When asked to identify needs in the area of resources, the most frequently identified need was for more counselling programs.

Treatment orders and no-contact orders were the conditions most often identified as being imposed as part of a conditional sentence order. Judges with more direct experience with conditional sentences were more likely to hold the view that conditional sentences were adequately supervised in their jurisdictions.

Public perception of conditional sentences of imprisonment was identified as a problem. Judges feel that the general public does not understand the nature of the new sanction. However, respondents tended to believe that the "informed" public supported the concept of conditional sentencing.

Frequent users of the conditional sentence (those who had imposed over 11 such sentences to date) were more likely to have a positive view of public reaction to the new sanction. Most judges affirmed that they considered the likely impact on public opinion before imposing a conditional sentence. The sample of respondents was divided on whether a Victim Impact Statement carried more weight in cases in which a conditional sentence was being contemplated.

There was considerable support for the use of a statistical device to assist the court in predicting whether the offender would re-offend.

The entire report, **Judicial Attitudes to Conditional Terms of Imprisonment: Results of a National Survey**, Roberts, J. V., Doob, A. N., Marinos, V., La Prairie, C., Cole, D., & Perry, T. (1999) may be obtained by contacting:

Sentencing Reform Team
Department of Justice
5th floor, East Memorial Building, Rm 5095
284 Wellington Street,
Ottawa, Ontario K1A 0H8

Phone: (613) 957-4722
fax; (613) 941-4122

3. Custodial Remand

Adults

Provincial/Territorial correctional services are responsible for housing inmates who have been remanded to custody. Remand refers to persons who have been charged with an offence and ordered by the court to be detained in custody while awaiting a further court appearance. Although persons on remand have not been found guilty or sentenced, they are held in custody because there is a risk that they will fail to appear for their court date, they pose a danger to themselves and/or others, or they present a risk to reoffend.

A Statistics Canada publication entitled ***The use of custodial remand in Canada***, released in November 1999, examined trends in remanding people who have been charged with an offence into custody while they await a further court appearance.

This study found that the number of adults remanded into custody represents a growing proportion of all individuals who are jailed. In 1997-1998, almost 103,000 adults were admitted on remand to a correctional institution (excluding Manitoba); that represents 50% of all adults admitted to custody. As a proportion of all admissions, remands are up 39% compared to a decade earlier. This increase in the proportion of remands is due, at least in part, to the decline in the number of sentenced adults during the past five years.

The average daily count of adults remanded to provincial/territorial custody in Canada increased 45% in the past 10 years from 4,202 in 1988-1989 to 6,109 in 1997-1998. This increase occurred in all jurisdictions except Prince Edward Island. The number of remands peaked in 1992-1993 but has declined 6% in the last five years. This decline has been primarily due to decreases in Quebec, Ontario, and Alberta. On the other hand, the number of adults sentenced to jail on conviction fell 18% during the same five-year period.

Increases in the number of remands, between 1988-1989 and 1997-1998, varied widely among the provinces and territories. The sharpest increases occurred in British Columbia (+128%), Ontario (+83%) and Saskatchewan (+50%).

The "average" remand offender in Canada is a 31-year-old white, unmarried, unemployed male who stays in remand for an average of 7 days accused of a crime against a person. Aboriginal persons and people with a grade nine or less education are over-represented in both sentenced and remand populations.

While those on remand comprised 50% of adult admissions to custody in 1997-1998, youth admissions to remand represented 60% of the total admissions to custody. In those jurisdictions that provided data on youth remanded to custody in 1997-1998, 39% were admitted for property offences and 25% were admitted for crimes against persons.

There is a wide variation in the length of time that an offender will spend in remand, from 2 days in Nova Scotia to 22 days in the Northwest Territories. The median age of those admitted to remand was 31 years of age in 1997-1998, just slightly younger than that of sentenced inmates. The provincial/territorial medians range from 26 years of age in Saskatchewan to 32 years of age in Newfoundland and Labrador and Prince Edward Island.

Young Offenders

During 1997-1998 there were 25,386 youth admissions to remand in Canada excluding Saskatchewan. Youth admissions to remand represent 60% of the total admissions to custody in 1997-1998 compared to 50% of adults.

Most jurisdictions have seen gradual increases in the average count of youth on remand/temporary detention over the last 10 years. Among jurisdictions that report age at admission, in 1997-1998, just over half (52%) of youth admissions to remand were 16 years of age or older. The "average" young offender on remand is a white male aged 16 years on remand for a Break and Enter spending a median of seven days in remand.

The vast majority of youth admissions to remand in 1997-1998 were male (80%) and aboriginal youth admissions were over-represented among remand populations (37%). Eight jurisdictions reported most serious offence at admission to remand as property offences (Break & Enter) were the most frequent (39%). Time spent on remand was generally short. Of the youth held on remand in 1997-1998, the majority were released within one month (84%).

The entire report ***The use of custodial remand in Canada, 1988-89 to 1997-98*** can be obtained by contacting:

The Canadian Centre for Justice Statistics
19th Floor
R.H. Coats Building
Ottawa, Ontario
K1A 0T6

Phone: (613) 951-9023
Or call toll-free 1 800 387-2231.

Questionnaire on Custodial Remand

In 1999, Provinces and Territories provided the following comments to the Canadian Centre for Justice Statistics in response to a questionnaire on custodial remand. At this time, no clear patterns have emerged that would suggest ways to better manage remand populations across jurisdictions.

Newfoundland and Labrador

Newfoundland and Labrador reports no significant increase over time in the adult remand population in spite of a recent upward trend. Newfoundland and Labrador's experience may be somewhat unique due to several local conditions. Many local RCMP detachment cells accommodate short-term remands that do not enter the Provincial system. Newfoundland and Labrador also have a low, overall, crime rate. In addition, due to the geographic nature and placement of Newfoundland and Labrador there are relatively few transients.

Newfoundland and Labrador report more young persons being remanded than adults on a per capita basis. This phenomenon has required the province to maintain a 10-bed youth remand centre in St. John's with an annual budget of slightly less than $1 million.

Prince Edward Island

Prince Edward Island reports that more violent offenders are being remanded for longer periods and that many have mental health issues. It was noted that these individuals usually take longer to process through the court system and therefore are within the institution for longer periods.

Nova Scotia

Nova Scotia reports a slow increase in remand admissions over time. In 1997-1998 there were 1995 remands. Of these, 69.4% (1,384) were remanded until court dates, 29.7% (592) went from remand status to sentenced status, and 0.9% (19) went to other detention statuses.

The Nova Scotia median length of time served by adult remand inmates has been the lowest in Canada, at two days for each year of the six year period from 1992-93 to 1997-98.

New Brunswick

New Brunswick reports that this is not a significant operational issue for the province. The province has set up a system of weekend, regional, remand courts that allow remand admissions on weekends and holidays. This has been in effect for the last two years.

Quebec

Quebec reports that from 1991-1992 to 1998-1999 the number of remand admissions dropped by 32% from 37,246 to 25,342. This represents a constant trend with a meaningful drop for each of the seven years and the overall percentage decrease increasing each successive year. Quebec has not noticed an increase in length of remands across this period. Over the eight-year reporting period an average of 35.6% of incarcerated offenders were under remand, the range has been from 33.6% in 1995-1996 to 37.0% in 1991-1992.

While remand populations have declined, Quebec's average daily count of convicted offenders has remained remarkable stable over the period from 1991-1992 to 1998-1999. During this period the average daily count of convicted offenders was 2,218 with a range from a high of 2,341 in 1994-1995 to a low of 2,102 in 1998-1999.

Ontario

Ontario reports that remand offenders comprise approximately 40% of the daily count and that this has been approximately a 10% increase in the past 10 years. In addition, the length of stay has increased by 2 to 3% during that same time period. The Ontario Ministry of the Attorney General has established "Video Remand Programs" in several communities. This allows the offender to attend their remand hearing without having to be transported to court. Involvement in this program is voluntary.

Manitoba

Manitoba has experienced a decrease in sentenced population offset by a greater increase in the remand population. This has caused overcrowding at two provincial facilities with additional overload being transferred to Stoney Mountain Penitentiary under an agreement with CSC. Manitoba has a particular situation where gang trials testing new federal anti-gang legislation caused lengthy stays in remand. Manitoba reports that the "zero tolerance" policy on domestic violence has impacted their remand admissions.

Saskatchewan

Saskatchewan reports a significant growth in the number of remand offenders admitted to adult correctional centres over the past three years. This has resulted in all-time highs for both remand admissions and average daily count. In 1999-2000 the daily percentage of remand offenders has ranged to as high as 30% of those incarcerated.

Alberta

Alberta reports that adult and young offender remand populations are not rising. In Edmonton there is a Custody Diversion program for youth that allows for an interim release to the community with conditions for some young offenders. A video arraignment system is in operation between the Calgary Remand Centre and the Calgary Provincial Court and is used for about 50% of court appearances.

British Columbia

British Columbia has experienced growth in its remand population and has issued two papers on this trend. Accommodating Pre-trial: Correctional Indicators of Growth in Custody and Community Caseloads and Pre-trial Growth: Custody and Community Caseloads describe the growth trend. B.C. points out that remand requires secure beds and that secure beds are costly. Remand costs are driven up by more remand admissions, longer stays in remand, and more frequent stays in remand. Length of stay on remand increased by 20% between 1990-1991 and 1997-1998.

Northwest Territories

The Northwest Territories remand capacity has been overtaxed for years. The NWT has experienced a steady drop in the number of incarcerated offenders over the last year, with a corresponding decrease in the number of remands. At this time the remand capacity of the system is full.

Yukon

In the Yukon remand admissions have increased between 1988-1989 and 1997-1998 reflecting an increase in the number of *Criminal Code* offences reported to police. Overcrowding remains an issue with remand offenders having a potential option to be placed in the general population once assessed on an individual basis. Offenders with mental health concerns are being remanded due to an absence of secure mental health beds in the Territory.

The entire report ***Jurisdictional Responses to a Questionnaire on Custodial Remand: Prepared for Heads of Corrections*** can be obtained by contacting:

The Canadian Centre for Justice Statistics
19th Floor
R.H. Coats Building
Ottawa, Ontario
K1A 0T6

Phone: (613) 951-9023
Or call toll-free 1 800 387-2231.

4. Programs and Services for Aboriginal Offenders

On average, an Aboriginal Canadian is eight and a half times more likely to be incarcerated than a non-aboriginal Canadian.

In addition to diverse Aboriginal-specific initiatives within individual jurisdictions, the Heads of Corrections have created an Aboriginal Sub-Committee to contribute to the positive evolution and the healing of Aboriginal offenders in Canadian institutions. It aims to achieve key criminal justice objectives, including but not limited to, using imprisonment as a last resort consistent with public safety and promoting effective correctional interventions for both young offenders and adults. The Sub-Committee aims to create a correctional environment that is responsive to the unique needs of aboriginal offenders. The Sub-Committee works to develop affective Aboriginal correctional approaches through the sharing of expertise and resources and the development of joint initiatives. These initiatives will compliment components of the Healing Strategy - the federal response to the Royal Commission on Aboriginal Peoples (RCAP) final report. The Healing Strategy, government funded but administered by an Aboriginal foundation, provides support to communities with a need to correct the effects of residential school experiences. Opportunities to co-ordinate activities between corrections and the Healing Strategy will be encouraged to maximize the impact in Aboriginal communities.

A January 2000 report entitled: National Overview of Programs, Services and Issues Related to Aboriginal Offenders presents a two-part review of correctional programs within each Province and Territory and the federal system. The report provides a narrative **Review of Programs and Services** available and the second part of the report reviews **Issues Affecting the Healing Process**. For fuller descriptions of the services and more service information please refer to the original report, address located at the end of this section.

British Columbia

Review of Programs and Services

British Columbia attempts to utilize Restorative Justice principles to foster a sense of community ownership and responsibilities for justice issues and to encourage involvement in dispute resolution. The **Aboriginal Victim Assistant Program** provides support to Aboriginal victims of crime including specific justice information, support for those who chose to take part in a restorative justice program, initial orientation to the court process and referrals to community programs and resources. The **Nen Quay Deni Yajelhtig Law Centre** provides the Tsilqot'in communities with a means to develop new justice approaches by blending customary restorative practices with contemporary ones. These programs attempt to bring the victim, the offender, and the community together to restore the community's harmony.

Issues Affecting the Healing Process

Developing specific programs for Aboriginal peoples may address some cultural issues but it has to be recognized that not all Aboriginal offenders wish to access these programs either on or off reserve land and that some prefer to access "generic" justice programs.

Alberta

Review of Programs and Services

Operating since 1979 the **Assistant Probation Officer Program** contracts private individuals to provide probation supervision and specialised community corrections services mostly to remote communities. The **Elders Visitation Program** operates out of major correctional centres and provides spiritual guidance and counselling to adult and young offender inmates. Seventeen Aboriginal Communities have established **Youth Justice Committees** pursuant to Section 69 of the Young Offenders Act. These committees provide a sentence advisory role to the youth court and assist in the administration of the Alternative Measures Program. Alberta has partnerships with Aboriginal groups:

- agreements with five First Nations for the provision of community corrections programming in their communities;
- an agreement with one First Nation for the management and operation of a minimum security correctional centre in their community;
- agreements with three Aboriginal groups for the management and operation of one young offender and two adult minimum security camps.

Issues Affecting the Healing Process

Poor social and living conditions coupled with inadequate support systems in their home communities affect the rehabilitation of Aboriginal offenders. A Task Force struck to examine the impact of the criminal justice system on the First Nation and Metis people of Alberta concludes that Aboriginal communities should deliver correctional services for Aboriginal people in Alberta. Aboriginal communities must take economic factors into account in the development and planning of services for Aboriginal offenders.

Saskatchewan

Review of Programs and Services

Saskatchewan provides a wide range of programs through two operational systems, the community operations branch and the institutional operations branch. These include: **Aboriginal Self-help and Fellowship Groups** organized by inmates to promote educational, spiritual, and cultural activities. The **Prince Albert Grand Council Spiritual Healing Lodge** accommodates 25 low security offenders on the Wahpeton Reserve land where offenders can work to address their needs in the context of their cultural and spiritual

beliefs. The **Regina Qu'Appelle Community Operations Region** contracts with the Circle Project association to provide culturally sensitive anger management sessions to offenders in the community.

Issues Affecting the Healing Process

Saskatchewan finds that there is a limited literature on programming that most effectively supports successful Aboriginal reintegration and that cultural, educational, recreational, and employment programming and supports for offenders are limited for the released offender. Saskatchewan also points out the limited availability of resources to support damaged Aboriginal families and communities and that means that these families and communities are then limited in the extent to which they can support released offenders.

Manitoba

Review of Programs and Services

Manitoba has created **Community Participation Agreements** that allow approximately 20 Aboriginal communities to perform selected community correctional services such as probation supervision in the community. Manitoba is delivering **Aboriginal Awareness Training** to all new staff as part of basic Correctional Officer Training. Three **Community Based Sweatlodges** have been established, one strictly devoted to young offenders and the other two are used for staff training and servicing community-based offenders.

Issues Affecting the Healing Process

Manitoba notes a difficulty in recruiting and retaining Aboriginal staff especially within institutions. They also note few employment, educational, and therapeutic opportunities for offenders returning to some home communities. Aboriginal gangs also pose complex problems.

Ontario

Review of Programs and Services

Ontario provides funding to support an **Aboriginal discharge planner** at a detention centre in the Hamilton area. This position allows for the co-ordination of Aboriginal specific resources and preparation for release in consultation with Aboriginal communities and agencies. The Correctional Services Division is currently developing a provincial response to Aboriginal offenders through the development of a strategic framework. This framework will ensure consistency with government direction, a more co-ordinated approach to responding to Aboriginal offender issues, facilitate future planning and manage projected increases.

Issues Affecting the Healing Process

Ontario sees a need to develop provincial protocols regarding involvement of community, Band council, and/or Tribal council on offender issues and release planning. Aboriginal offenders are sometimes unable to access services (e.g., welfare) due to literacy issues, communications barriers, lack of understanding the system, and ultimately resignation.

Nova Scotia

Review of Programs and Services

The **Mi'Qmak Justice Institute** was established to co-ordinate the administration of justice programs such as court worker services and translation services for all on-reserve and off-reserve peoples. Correctional Services has hired its first **Aboriginal Probation Officer.** Institutional programs are minimal due to the small Aboriginal offender population in custody in Nova Scotia. The Nova Scotia Youth Centre has a place for young offenders to engage in "sweats" with Aboriginal leaders from the community.

Issues Affecting the Healing Process

In the past, most Mi'Qmak programs such as Adult Diversion and the Native Council Community Legal Issues Facilitator Program have been established without guarantee of long-term funding. This has created difficulties in both acceptance of the program and retention of staff. There is a need to determine justice related program services for Aboriginal people based on cultural needs. Some Aboriginal people prefer to access mainstream justice programs whereas others would prefer culturally specific services.

Newfoundland and Labrador

Review of Programs and Services

Newfoundland and Labrador offer a culturally sensitive **Male Batterers Group** called "Peaceable Homes" consisting of 12 sessions exploring issues such as the cycle of violence, warning signs, communication, victim empathy, and non-violent conflict resolution. The **Mobile Treatment - Innu Nation** provides Innu families experiencing high degrees of unhealthy functioning a healing experience in a traditional Innu setting. Participants are flown to a remote area of Labrador where traditional Innu living conditions, values and practices are pursued.

Issues Affecting the Healing Process

Language and cultural barriers commonly impact adversely on most programs and a lack of community-based follow-up services is also cited as adversely affecting offender rehabilitation. Treatment programs delivered by culturally-sensitive facilitators and those that take place in traditional settings enjoy a great deal of popularity and positive feedback.

New Brunswick

Review of Programs **and Services**

New Brunswick experiences small numbers of Aboriginal Offenders in custody. This has created a system where individualised programs are developed in co-operation with the individual, Elders, and community links. The New Brunswick Youth Centre has designated a **Native Awareness Centre** where not only aboriginal youth, but any youth interested in Aboriginal issues can attend a continuous, 4-hours per week, program dealing with personal issues, stories, ceremonies, time with Elders from the community, and spiritual linking to the community.

Issues Affecting the Healing Process

New Brunswick aims to direct specific funding toward provincial government projects so that global issues like **Aboriginal Court Worker** programs, support system and/or victim services can be created or enhanced. New Brunswick wishes to strengthen community links inside correctional institutions, beginning the first week an offender enters an institution through contact with Elders, ceremonies, and connections with traditional ways.

Prince Edward Island

Review of Programs and Services

Aboriginal Addiction Counsellors are provided on an asneeded basis to meet individually with inmates. The **Mi'Kmac Family Resource Centre** counsellors provide support and counselling to men and women and their families when requested.

Issues Affecting the Healing Process

Due to the small population of Aboriginal offenders incarcerated on Prince Edward Island, most programming and access to service is done on an individual basis with community-based resources. There are positive working relationships with these resource providers, but service is not continuous.

Yukon

Review of Programs and Services

Yukon has a cultural component in its **Batterers Program** aimed at those who assault their spouse. In addition there are six active programs of **Circle Sentencing** and each includes follow-up. Cultural programming includes planning for sweatlodge ceremonies and cultural programs within correctional institutions.

Issues Affecting the Healing Process

The most pervasive factor affecting the healing process of Aboriginal offenders is the impact and the legacy of residential schools. There are multi-faceted and multi-generational effects that have been debilitating on parenting skills, self-esteem, and self-worth leading to many forms of violence including alcohol abuse, sexual abuse, and physical abuse.

Northwest Territories

Review of Programs and Services

44% of the correctional workforce claim Aboriginal status. Also, 60% of the Wardens and Young Offender Managers group are Aboriginals. Achieving a significant level of aboriginal participation in the workforce is essential for the service to operate in a responsive manner for the offenders, the public, and the staff. The involvement of Elders in spiritual programs has proven particularly effective, and this involvement in now considered essential for offender success in established programs such as the **Sex Offender Relapse Prevention Program** at the Yellowknife Correctional Centre. There is no one program that is for Aboriginal offenders, rather, justice for Aboriginal offenders is conceptualized as a value system, a way of thinking about corrections that affects all aspects of the system, from hiring and staffing, to programs, to case management. NWT corrections contracts for a number of **Wilderness Camps** that take two or three offenders to live a traditional life-style, on the land, where Aboriginal values are learned through daily living.

Issues Affecting the Healing Process

The NWT finds that the effectiveness of core programs is multiplied when they are linked to a process of healing within an Aboriginal context. Placement within a healing circle or with an Elder before taking Relapse Programs or Anger Management dramatically increases an offender's chances of success.

Nunavut

Review of Programs and Services

Currently, programs are being offered in institutions that are being tailored to meet the needs of Inuit offenders. These programs include: **outpost camps, sex offender treatment, substance abuse treatment, grief and loss programs, anger management, cognitive skills training, and on the land programs**.

Quebec

Review of Programs and Services

The **Para-Judicial Services of Quebec** provide assistance and support to Aboriginal individuals appearing in court on criminal charges. A **Sentencing Circle** has been created in the Naskapi community of Schefferville. The Kativik Regional Government has hired two **Inuit Community Reintegration Officers** to work with offenders under the supervision of probation officers. A half-way house staffed by Inuit was opened in Nunavik in January 2000.

Issues Affecting the Healing Process

Socio-economic conditions are a major problem in many Aboriginal communities in Quebec. Numerous social problems include poverty, family violence, alcohol and drug abuse, and in some communities a high suicide rate. In 1999 the Quebec Correctional Service developed a draft policy on correctional services for Aboriginal people. The correctional service wants to involve the Aboriginal and individual communities in administering services and programs on the basis of respect for values, culture, rights and the desire for autonomy.

Aboriginal Community Corrections Initiative Solicitor General Canada

Review of Programs and Services

The Solicitor General's **Aboriginal Community Corrections Initiative** (ACCI) is a component of the federal government's five-year strategy for Aboriginal Justice. In this initiative the Solicitor General Canada has undertaken a number of activities, including: the publication and distribution of six reports dealing with aspects of Aboriginal corrections in Canada, the **Getting Out** handbook that compiles community resources for Aboriginal inmates released into urban centres, supporting the production and distribution of film and video products related to Aboriginal healing and corrections, the production and distribution of three technical manuals designed to support the healing process in Aboriginal communities dealing with **Sexual Abuse**, and support for the **Native Counselling Service of Alberta's Certificate Program in Aboriginal Dispute Resolution**.

Correctional Service of Canada

Review of Programs and Services

CSC has implemented and supported a variety of Aboriginal-specific offender services including the establishment of Aboriginal Elders and Aboriginal Liaison Workers in federal institutions and six Aboriginal-operated halfway houses. CSC continues to work towards enhancing the role of Aboriginal communities in corrections including the development of **Aboriginal Healing Lodges/Centers.**

The Aboriginal Issues Branch has published a brochure for wide distribution entitled: **Enhancing the Role of Aboriginal Communities in Federal Corrections**. Aboriginal Liaisons and Elders will bring attention to the needs of offenders by promoting effective community building for Section 81 and Section 84 agreements to be realized with various Aboriginal communities.

The entire report National Overview of Programs, Services and Issues Related to Aboriginal Offenders: A Report Prepared by: Aboriginal Issues Sub-Committee to the Heads of Corrections, Correctional Service of Canada January 2000 can be obtained by contacting:

The Aboriginal Issues Branch
Correctional Operations and Programs
Correctional Service Canada
340 Laurier Avenue West
4th Floor, Section E
Ottawa, Ontario K1A 0P8

Phone: (613) 995-5465
fax: (613) 943-0493

5. Restorative Justice

The October 12, 1999 Speech From the Throne opening the Second Session of the 36th Parliament of Canada indicated the government would "launch a program of restorative justice to help victims overcome the trauma of crime and provide non-violent offenders with a chance to help repair the damage caused by their actions." This reference to Restorative Justice was responsive to the broad and growing support for Restorative Justice in Canada.

Among the important recent developments that have contributed to the growing momentum in favour of considering greater use of restorative approaches are:

The decision of the Supreme Court of Canada *in Gladue v The Queen*, which provides a strong endorsement of restorative justice approaches. In describing the 1996 Sentencing Reforms (C-41) as "a watershed, marking the first codification and significant reform of sentencing principles in the history of Canadian criminal law", the Court referred to the concept of restorative justice which underpins s. 718(e) ("to provide reparations for harm done to victims or the community") and s. 718(f) of the *Criminal Code* ("to promote a sense of responsibility in offenders, and acknowledgement of the harm done to victims and to the community") as evidencing an intention by Parliament to expand the use of restorative justice principles in sentencing. This decision has significantly increased interest in the nature and availability of restorative options for Aboriginal offenders. The emphasis on Restorative Justice was re-confirmed by the Court recently (January 31, 2000) in *R. v Proulx*.

- Encouragement for the exploration of restorative justice approaches by the House of Commons Standing Committee on Justice and Human Rights in its report: *Victims Rights: A Voice, not a Veto* and the government's response to that Report which suggests the Federal /Provincial /Territorial Working Groups on Restorative Justice and Victims work together to ensure a sensitivity to victims' concerns in the development of restorative justice policies and programs. Restorative Justice has great potential for providing victims with greater satisfaction in the criminal justice system.

- Most jurisdictions have restorative justice policies or strategies or are on the verge of doing so or are supportive of the concept (Nova Scotia, New Brunswick, Saskatchewan, Yukon, British Columbia, Nunavut, Northwest Territories, Prince-Edward-Island, Alberta and Manitoba). Quebec, while by no means hostile to the concept, seems to be taking a cautious approach. Ontario, although the birthplace of Victim-Offender Mediation (Kitchener-Waterloo, 1974) and home to dozens of restorative programs (including 6 youth justice pilots) is taking a very low-key public posture.

- The October 1, 1999 publication of a Discussion Paper by the Law Commission of Canada: *From Restorative Justice to Transformative Justice*, which calls for greater use of restorative approaches in conflict resolution.

- Through the Aboriginal Justice Strategy 84 joint funded agreements with provinces, territories, First Nations, Metis and non-Status Indians have been implemented which deal with a range of options under the rubric of Restorative Justice. The profile of restorative justice has been augmented and the federal-provincial-territorial interest in establishing community justice initiatives has been greatly enhanced by these agreements.

- Introduction of the *Youth Criminal Justice Act* with its statement of restorative principles and increased opportunities for the use of restorative approaches.

- Increasing international attention to the promise of Restorative Justice as evidenced by the fact that it occupied a position of prominence on the agenda of the 10th UN Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders in Vienna, April 10-17, 2000.

Emerging Trends:

There are a number of promising trends in our society which suggest a movement towards a different way of thinking about justice and alternate ways of delivering justice services to address the fundamental dissatisfactions. This movement towards more restorative rather than retributive goals for the Criminal Justice System is gaining favour in Canada and in many countries around the globe. It is rooted in the teachings of indigenous peoples, expressed in many faith traditions, and has been informed by numerous schools of thought.

Restorative Justice has come to hold a variety of meanings to various stakeholders. There are many rapidly evolving definitions and descriptions of its concepts. No single definition will embrace all of the writings or perspectives on this reform movement.

Restorative Justice has been defined as:

> "Restorative justice redefines crime by interpreting it not so much as breaking the law or offending against the state, but as an injury or wrong done to another person or persons. It encourages the victim and the offender to be directly involved in resolving conflict through dialogue and negotiation. The victim and offender become central to the process while the state and legal professionals become facilitators, supporting a system which aims at offender accountability,

full participation of both victim and offender, and making good, or putting right, the wrong (Zehr: 1990).

"In a mainstream or Retributive Justice model, crime is seen as a violation of the state defined by lawbreaking and guilt. Justice determines blame and administers pain in a contest between offender and the state directed by systematic rules. In a Restorative Justice model, crime is seen as a violation of people and relationships and creates obligations to make things right." (Howard Zehr, Changing Lenses 1990)

Thus, restorative justice is more than just a practice or a program. Rather, it is a philosophy, a way of looking at crime and a response to crime in which the following principles prevail:

- Crime is viewed predominantly as a violation of relationships among people, not just as an act against the State. Crime results in harm to victims, offenders and communities, and they are included among the key stakeholders in justice.
- All those affected by crime have roles and responsibilities to address the harm.
- Affected parties should be actively and equally involved in the justice process and collectively deal with the impact of crime.
- There is an emphasis on restoration, problem solving, and prevention of future harm([1])."

Words of Caution:

The recent interest in restorative justice activities brings both opportunities and dangers. There maybe a tendency for superficial replication of programs, and for the core values of restorative justice to be diluted as government agencies seek to quickly institutionalize restorative justice practices. At the same time, growing public awareness and acceptance of restorative approaches to justice is countered by continued public calls for more retributive responses to crime.

Another key need in the development of restorative justice in Canada at this time is to more fully understand the experiences and address the needs of victims of crime. Although restorative justice activities offer benefits to victims, these approaches may also hold some dangers, and there is a perception held by some that to date restorative justice has been driven more by concern for offenders than for victims.

[1] This material summarizes a detailed definition by Zehr and Mika (1998).

Critics fear that government adoption of restorative justice will result in it simply being appended to the existing system. Restorative justice may come to be seen as a *program* or *model* rather than an approach or paradigm. Or it will be equated with diversion of "minor" cases. There may even be a tendency to simply re-name the status quo, without a deeper examination of attitudes, assumptions, and goals.

In recent years, people's understanding of restorative justice has broadened beyond a particular program model or technique. However, there is still a strong tendency to think of restorative justice as a program rather than an approach. Some would push this even further to describe restorative justice as a way of life, or an area where spirituality is essential. Clearly, issues around institutionalizing restorative justice will be paramount in the coming decade.

Regardless of how good or desirable an idea this might be, the result is no better than the implementation. Concerns such as the subtle or direct coercion to participate in programs, or the danger of dealing only with "good victims" and "good offenders" are examples of the risk of good ideas being implemented badly. When used for "minor" offences, restorative justice can contribute to "widening the net" of social control, and increased taxpayer costs. Proper implementation of restorative justice is extremely time and labour-intensive. There is a temptation to try short-cuts, to rely on volunteers to deliver services without the proper training and backup from professional staff.

Department of the Solicitor General Activity in support of Restorative Justice

During the last several years, the Department has assisted with the implementation and evaluation of projects based on restorative principles. I.e. Restorative Resolutions and the Restorative Community Reintegration projects in Manitoba and the Collaborative Justice Project in Ottawa. The Department has also been active in the development of the Aboriginal Healing model of justice through the Aboriginal Community Corrections Initiative.

Ministry Agencies of the Solicitor General Activity in support of Restorative Justice

Ministry agencies have also been actively involved in implementing and evaluating restorative justice approaches. For example, the RCMP has officially embraced the restorative justice approach and through its countrywide training initiative has been promoting the restorative justice method called 'Community Justice Forum' among its own members as well as members of the community. CSC has also openly endorsed the strategic development of restorative justice outlined in their Framework Paper on Restorative Justice, including the establishment of a National Steering Committee on Restorative Justice and Dispute Resolution. The NPB has advanced restorative justice principles, predominantly in their work with Aboriginal offenders and communities (releasing circles and elder assisted hearings).

Correctional Service of Canada

National Steering Committee on Restorative Justice and Dispute Resolution Unit

In order to further its restorative justice and dispute resolution strategy, CSC was able to obtain support from the Federal Government Dispute Resolution Fund that allowed it to advance the development of a National Steering Committee.

As part of this Committee's work, fourteen pilot projects were initiated that tested the principles of restorative justice and applications of dispute resolution processes in a variety of CSC settings to test their application to variety of conflict types.

These projects included:

A Dispute Resolution Centre is being established at Fenbrook Institution that will provide mediation services to staff, offenders and community members affected by CSC's work.

An education package for new correctional staff has been developed to educate them about the realities faced by the families of offenders. The entire curriculum package has been set contextually in a restorative framework

A successful mediation program has been expanded nationally, within CSC and with the entire Public Service that provide dispute resolution processes to assist staff who are in conflict concerning a staffing action.

Two pilot education projects have been developed to sensitize offenders to the concepts of restorative justice and to assist them in developing awareness about the impact of their crime on the victim

A regional restorative justice training model has been developed and is currently being implemented to provide general awareness training to staff at various levels.

Victim sensitivity training has been provided to staff interested in restorative justice to help them better understand the specific needs of victims in their work.

A community consultation model has been developed and tested in Newfoundland to engage interested members of the public and criminal justice professionals in dialogue concerning the implementation of restorative justice.

A dispute resolution project has been established in the Ontario region that has provided staff with the opportunity to develop multi-phase conflict response models and is providing training in dispute resolution processes.

A pilot project has been established at two institutions to test the application of conflict resolution models in responding to inmate grievances.

Ron Wiebe Award

In 1999, the Correctional Service of Canada established a Restorative Justice award to honour the late Ron Wiebe, formerly ally the Warden of Ferndale and Elbow Lake Correctional Institutions. Mr. Wiebe passed away in July 1999 after an intense battle with cancer and is remembered for his inspiration and his outstanding commitment to the field of restorative justice.

A Selection Committee composed of Ron Wiebe's wife, a victim, an ex-offender, community members, and criminal justice system staff, received nine outstanding nominations from across the country. Because of the collective achievements and contribution of the nominee's, the Selection Committee felt that all the them were deserving of recognition. Each of the nominees received a certificate honouring their contributions. Of the nine, however, two equally deserving candidates were selected to receive the Ron Wiebe Restorative Justice award itself.

The first Award recipients were the staff of the **Church Council on Justice and Corrections,** who are celebrating their 25th anniversary as a pioneering organization that educates and advocates for Restorative Justice as a way to promote peace and to strengthen community. The award was shared by a posthumous nominee, **Eleanor Brown,** a dedicated senior citizen volunteer whose commitment to living her life in restorative ways, helped to promote healing among many groups and individuals in conflict and disharmony.

Other nominees included:

The Community Justice Initiatives Association - the first Canadian organization to offer mediation services to victims and offenders of *serious crime*.

Wayne Northey - an educator and writer who has promoted healing solutions to the problems of crime in the various groups and organizations in which he has worked or volunteered.

The Restorative Justice Coalition - a unique group, composed of Community members as well as inmates and staff at William Head Institution who have formed a study group to explore restorative justice concepts and how they can be applied in their lives and who have hosted two successful public workshop on Restorative Justice, held inside William Head Institution.

David Shantz - a CSC chaplain from Quebec who has been instrumental in creating and fostering unique restorative justice programs and services in that province.

Don Smith - a general manager of a construction company based in Whitehorse who helped the local people of the remote northern community of Old Crow to heal from old conflicts and wounds and who assisted them in rebuilding their community.

Mary Louie - a west coast Aboriginal Elder, who has helped her people in prison in wise and non-judgmental ways to move along their journeys of accountability and healing.

David Dobson - an offender serving a federal sentence at Fenbrook Institution who has taken his own healing journey and shared it with others, inside and outside prison, promoting restorative justice approaches within his institution though workshops for lifers that have included a focus on the needs and experiences of victims.

United Nations Congress on Crime Prevention and the Treatment of Offenders

The Canadian delegation to the UN Congress was extremely successful in lobbying and obtaining support for amendments to the Vienna Declaration that supported the development of international principles of restorative justice. Over 30 separate countries through the work of the UN Crime Commission subsequently endorsed this work. The Crime Commission will consider and examine a draft set of restorative justice principles and it is expected that Canada will have a role in convening a Meeting of Experts on this matter.

Community Justice in the Yukon

Dena Keh

In Watson Lake, Yukon, the Liard First Nation promotes a community justice project called Dena Keh (which means Our People's Way in the Kaska language). Dena Keh uses the family group conferencing model, implementing Kaska tradition and values into this process. This process emphasizes the importance of giving the victim the opportunity to be heard and having the accused accept responsibility for his/her actions. It provides people with the chance to voice their feelings and concerns and focuses on the restoration of harmony in the community.

The Dena Keh project offers diversion, assistance to the circuit court with sentencing recommendations, and plans for the reintegration of offenders into the community.

Teslin Tlingit Council Peacemaker Court

In Teslin, Yukon, the Teslin Tlingit Council Peacemaker Court Project has two main components: the participation of the five Clan Leaders as an advisory panel to the circuit court with respect to sentencing and pre-release matters; and the operation of the Peacemaker Court which deals with diversion.

This Peacemaker Court is based on the Tlingit traditional system of dispute resolution, and is led by the Clan Leaders. Referrals of both adult and young offenders are accepted from the Crown, the RCMP and from Teslin Tlingit Council members. When Teslin Tlingit citizens are diverted from the mainstream justice system to the Peacemaker Court they become accountable to their community and respective Clan in a way that is meaningful to them. The family of the offender also becomes involved and may assist in resolving the issue. Peacemaker Court procedures have been developed to provide timelines to ensure that cases are dealt with in a timely manner, meeting the requirements of the RCMP and Crown.

The Project employs a Justice Coordinator who performs various duties to support the Project proceedings. The Justice Coordinator works closely with the local RCMP.

Appendix I

The Recommendations

In addition to their statement of principles, at their May 1996 meeting Ministers endorsed 11 recommendations

1) Endorse a shared statement of principles for the criminal justice system
2) Make greater use of diversion programs and other alternative measures
3) De-incarcerate low-risk offenders
4) Increase the use of charge screening
5) Make wider use of risk prediction/assessment techniques in criminal Justice decision making
6) Increase the use of restorative justice and mediation approaches
7) Support Provincial Conditional Release recommendations to amend the Prisons and Reformatories Act for greater administrative flexibility
8) Better share information and technologies within the system
9) Better inform the public about criminal justice dynamics and issues
10) Test innovative, traditional methods based on restoration and healing through Aboriginal justice and corrections pilot projects
11) Work more co-operatively on programs and services through Federal/Provincial/Territorial pilot projects

At their February 1997 meeting Ministers endorsed 4 additional recommendations

1. Evaluation of diversion programs to include a component on net-widening
2. Develop supporting technology to assist with the integration of systems
3. Sharing research findings on offender program effectiveness
4. Amend the 7th principle to ensure consistency with sentencing principles in the *Criminal Code*.

Appendix II

The Principles

* The criminal justice system is a social instrument to enforce society's values, standards and prohibitions through the democratic process and within the rule of law;

* The broad objective of the criminal justice system is to contribute to the maintenance of a just, peaceful and safe social environment;

* Public safety and protection is the paramount objective of the criminal justice system;

* The best long-term protection of the public results from offenders being returned to a law abiding lifestyle in the community;

* Fair, equitable and just punishment that is proportional to the harm done, and similar to like sentences for like offences, is a legitimate objective of sentencing;

* Offenders are sent to prison as punishment, not for punishment;

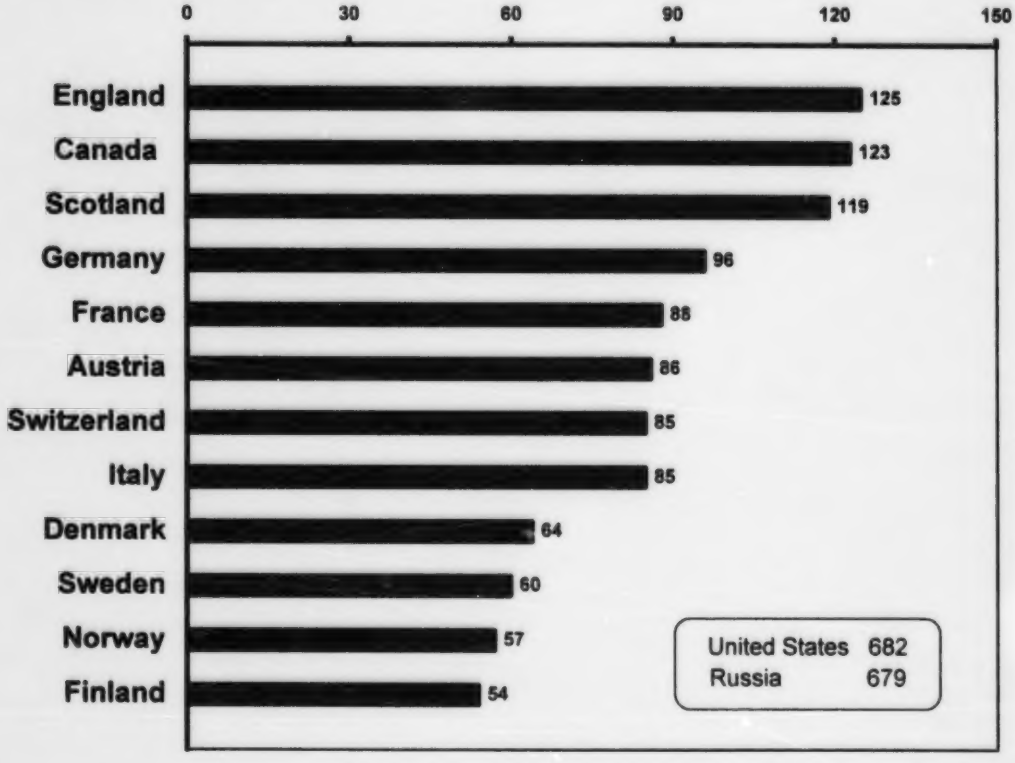
* Incarceration should be used primarily for the most serious offenders and offences where the sentencing objectives are public safety, security, deterrence or denunciation and alternatives to incarceration should be sought if safe and more effective community sanctions are appropriate and available. *(as amended in February 1997)*

* The criminal justice system is formed of many parts within and across jurisdictions that must work together as an integrated whole to maximize effectiveness and efficiency.

Annex A

International Comparisons

Number of Inmates Per 100,000 Total Population, 1998-1999



Notes:

- United States, estimate from U. S. Bureau of Justice Statistics
- Canadian estimate based upon incomplete reporting of juvenile offenders, estimates provided by Corrections Directorate, Solicitor General Canada
- European statistics based upon Council of Europe, Table 1. Situation of prisons at 1 September 1998; COE SPACE 98.1
- England estimate provided by Home Office Research Development Statistics, as of August 31, 1999

Annex A

Summary Table 1. **Total Federal and Provincial/Territorial Adult Operational Expenditures in Current Dollars (millions) 1990-1991 to 1998-1999**

Year	Federal	Provincial/ Territorial	Total
1990-91	862	938	1,800
1991-92	876	1,009	1,885
1992-93	859	1,021	1,880
1993-94	882	997	1,879
1994-95	913	980	1,894
1995-96	949	970	1,919
1996-97	970	998	1,969
1997-98	1,028	1,049	2,077
1998-99	1,144	1,114	2,257
Percent Change 1990-91 to 1998-99 (1)			
	+32.7%	**+18.8%**	**+25.4%**

(1) Percent change is based on unrounded figures.

Expenditures exclude capital costs

Data taken from Summary Table 6, Adult Correctional Services in Canada, 1998-99

Annex A

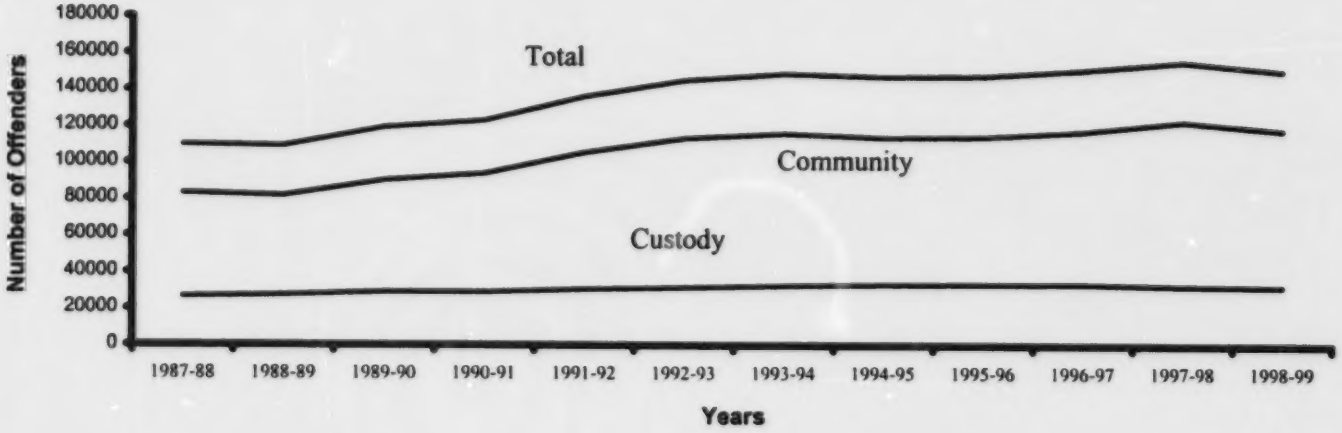
Summary Table 2. Average Offender Caseload in Canadian Corrections, 1990-1991 to 1998-1999

Average actual caseload	Year	Provincial/ Territorial	Federal	Total
Custodial(1)	1990-91	17,889	11,289	29,178
	1991-92	18,852	11,783	30,635
	1992-93	19,187	12,342	31,529
	1993-94	19,230	13,322	32,552
	1994-95	19,521	13,818	33,339
	1995-96	19,427	14,076	33,503
	1996-97	19,526	14,197	33,723
	1997-98	18,955	13,765	32,720
	1998-99	19,233	13,178	32,411
Non-custodial(2, 3)	1990-91	84,635	9,406	94,041
	1991-92	95,970	9,707	105,677
	1992-93	103,611	9,914	113,525
	1993-94	106,176	9,967	116,143
	1994-95	104,631	9,422	114,053
	1995-96	105,130	9,272	114,402
	1996-97(4)	110,163	7,405	117,568
	97-98(4,5)	115,780	7,458	123,238
	98-99(4,5,6)	110,798	7,778	118,576
Total	1990-91	102,524	20,695	123,219
	1991-92	114,822	21,490	136,312
	1992-93	122,798	22,256	145,054
	1993-94	125,406	23,289	148,695
	1994-95	124,152	23,240	147,392
	1995-96	124,557	23,348	147,905
	1996-97(4)	129,689	21,602	151,291
	97-98(4,5)	134,735	21,223	155,958
	98-99(4,5,6)	130,030	20,956	150,986
Percent Change 1990-91 to 1998-99				
	Custodial	**+7.5**	**+16.7**	**+11.1**
	Non-custodial	**+30.9**	**-17.3**	**+26.3**
	Total	**+26.8**	**+1.3**	**+22.5**

See end of Tables for Table notes

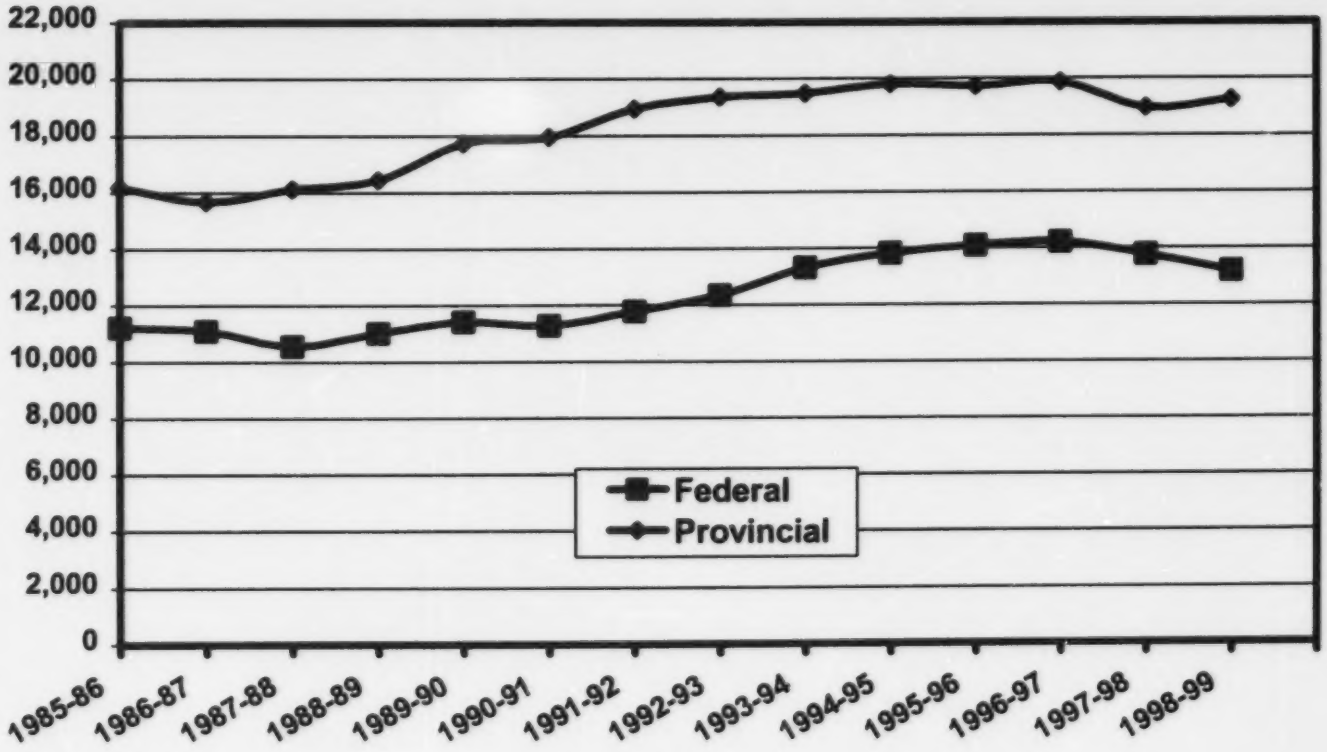
Annex A

Average daily number of provincial/territorial and federal offenders in custody or under supervision in the community, 1987-88 to 1998-99



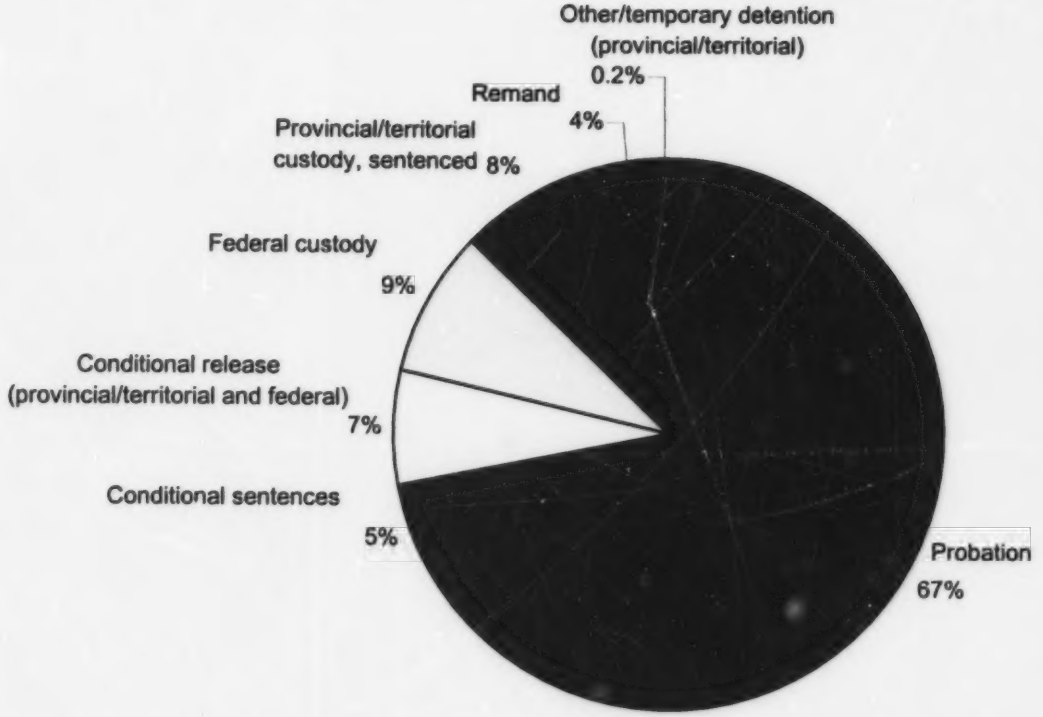
Annex A

AVERAGE INMATE COUNT 1985 - 1999



Annex A

Composition of the adult correctional population (average counts), 1998-99



Source: *Adult Correctional Services Survey, Canadian Centre for Justice Statistics, Statistics Canada*

Annex A

Summary Table 3. Total Admissions to Canadian Corrections(1), 1990-1991 to 1998-1999

Types of Admissions	Year	Provincial/ Territorial	Federal	Total
Custodial(1, 2)	1990-91	207,945	6,186	214,131
	1991-92	243,745	7,087	250,832
	1992-93	245,746	7,705	253,451
	1993-94	240,706	8,552	249,258
	1994-95	238,856	8,020	246,876
	1995-96(3)	230,300	7,246	237,546
	1996-97(3)	228,382	7,422	235,804
	1997-98	217,174	7,170	224,344
	1998-99	210,591	7,418	218,009
Non-custodial(4, 5)	1990-91	70,428	5,423	75,851
	1991-92	85,360	5,603	90,963
	1992-93	85,655	5,750	91,405
	1993-94(6)	86,412	8,196	94,608
	1994-95(6)	85,372	7,240	92,612
	1995-96(6)	82,476	7,487	89,963
	1996-97(6)	93,119	6,987	100,106
	1997-98	100,581	7,679	108,260
	1998-99(6)	97,224	7,406	104,630
Total	1990-91	278,373	11,609	289,982
	1991-92	329,105	12,690	341,795
	1992-93	331,401	13,455	344,856
	1993-94(6)	327,118	16,478	343,866
	1994-95(6)	324,228	15,260	339,488
	1995-96(6)	312,776	14,733	327,509
	1996-97(6)	321,501	14,409	335,910
	1997-98	317,755	14,849	332,604
	1998-99(6)	307,815	14,824	332,639
Percent change 1990-91 to 1998-99				
	Custodial(3)	**+1.3**	**+19.9**	**+1.8**
	Non-Custodial (4)	**+38.0**	**+36.6**	**+37.9**
	Total (4)	**+10.6**	**+27.7**	**+14.79**

See end of Tables for Table Notes

Annex A

Summary Table 4.

Provincial Remand Admissions and Counts

1990-1991 to 1998-1999

	Remand Admissions(1)	Remand Counts
1990-91	92,102	4,713
1991-92	113,814	4,947
1992-93	114,262	5,111
1993-94	112,373	5,130
1994-95	112,671	5,327
1995-96	106,467	5,266
1996-97	107,911	5,734
1997-98	105,698	6,109
1998-99	104,975	6,472
Percent change 1990-91 to 1998-99	**+14.0%**	**+37.3%**

(1) Admission numbers exceed count numbers due to the high number of offenders who may be admitted for very short periods of time. A single offender may also be admitted several times in one year, but for "count" purposes constitute only one inmate.

Source: Canadian Centre for Justice Statistics, Adult Correctional Services Survey
Summary Table 5

Annex A

Notes for Summary Tables

Summary Table 2

1 Refers to average actual counts. Excludes inmates temporarily not in custody at the time of the count.

2 Provincial/territorial community data include probation, conditional sentences and parole for those jurisdictions operating their own parole boards.

3 Federal community data include federal offenders on day parole, full parole, and statutory release as well as provincial/territorial offenders released on parole in provinces/territories that do not operate their own parole boards.

4 Excludes Nova Scotia average count data for conditional sentences from 1996-97 to 1998-99.

5 Provincial/territorial community average counts for 1997-98 and 1998-99 exclude Northwest Territories.

6 Provincial/territorial community average counts exclude Prince Edward Island.

Summary Table 3

1 Provincial/territorial custody admissions include provincial/territorial inmate admissions as well as federal inmates admitted to the provincial/territorial system during an appeal period prior to being transferred to a federal penitentiary.

2 Federal custody admissions include the following types of admissions: Warrant of Committal; sentenced provincial/territorial offenders admitted to federal custody; parole revocation; termination of release; interruption; transfers from foreign countries, and other types of admissions.

3 Provincial/territorial custody admissions for 1995-96 and 1996-97 exclude Northwest Territories.

4 Provincial/territorial community data include probation, conditional sentences and parole for those jurisdictions operating their own parole boards.

5 Admissions to the federal community population refers to releases from federal custody only.

6 Provincial/territorial community admissions for 1993-94 to 1996-97, and 1998-98 exclude Northwest Territories.

Annex B

Websites

Solicitor General Canada

http://www.sgc.gc.ca

The Corrections and Conditional Release Act - special web-sites

www.sgc.gc.ca/eccra (English version)

www.sgc.gc.ca/fccra (French version)

Correctional Service Canada

www.csc-scc.gc.ca

National Parole Board

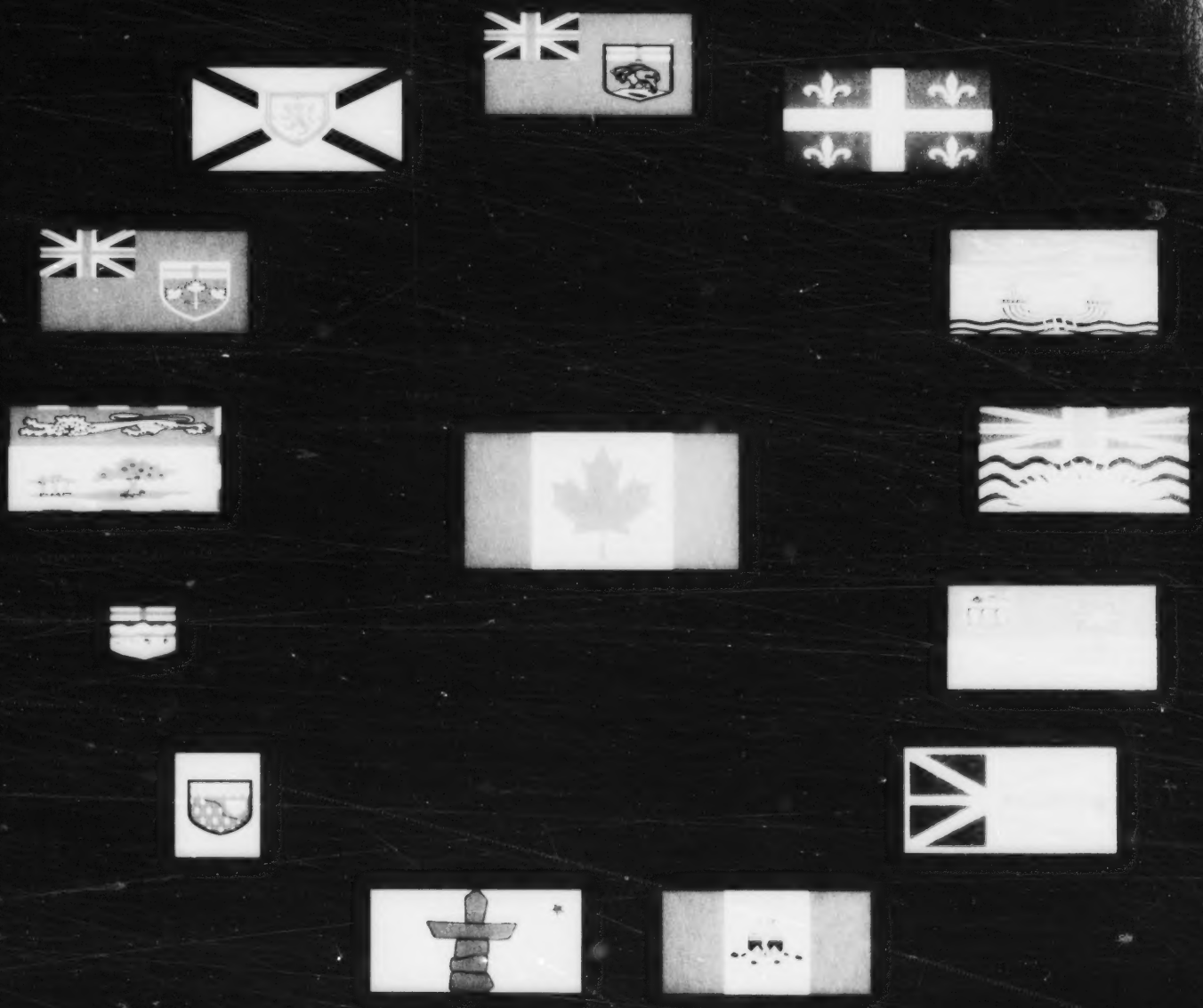
www.npb-cnlc.gc.ca

Justice Canada

www.canada.justice.gc.ca

RAPPORT SUR LA POPULATION CARCÉRALE

Quatrième édition



Septembre 2000

Rapport sur la population carcérale

Quatrième édition

à l'intention

des ministres responsables de la Justice

du gouvernement fédéral, des provinces et des territoires

Iqaluit, Nunavut

Septembre 2000

Ce rapport peut être téléchargé à partir du site de Solliciteur général Canada :

1) Aller à l'adresse http://www.sgc.gc.ca
2) Choisir la langue.
3) À la rubrique «Qui nous sommes», cliquer sur « Affaires correctionnelles ».
4) À la rubrique «Autres options», cliquer sur «Rapports, Affaires correctionnelles».
5) Sur l'étagère, cliquer sur « 2000 »
6) Ouvrir le document

N° de cat.: JS42-74/2000
ISBN 0-662-65210-X

Table des matières

I.	**Introduction**	**pg.**	**1**
II.	**Contexte**	**pg.**	**1**
III.	**Aperçu : l'environnement**	**pg.**	**5**
	• ***R. c. Gladue***	**pg.**	**6**
	• ***R. c. Proulx***	**pg.**	**7**
IV.	**Conclusion et recommandations**	**pg.**	**9**
V.	**Rapport thématiques**	**pg.**	**9**
1.	Incidence de la prison sur le comportement criminel	pg.	9
2.	Condamnations avec sursis	pg.	11
3.	Renvoi sous garde	pg.	13
4.	Programmes et services destinés aux délinquants autochtones	pg.	18
5.	Justice réparatrice	pg.	26
VI.	**Appendices**		
	I. Les recommandations	**pg.**	**34**
	II. Les principes	**pg.**	**35**
VII.	**Annexe « A » Tableaux statistiques et graphiques**	**pg.**	**36**
VIII.	**Annexe « B » sites Web**	**pg.**	**46**

Croissance de la population carcérale : Quatrième édition

I. INTRODUCTION

Voici le quatrième rapport d'une série de documents dont la publication a été amorcée en janvier 1995. À cette époque, les ministres du gouvernement fédéral, des provinces et des territoires (FPT) ont demandé aux sous-ministres de formuler des recommandations touchant la gestion des populations carcérales, en vue de remédier à la surpopulation tout en maintenant et même en améliorant la sécurité publique. Un groupe de travail composé de responsables des services correctionnels a été créé à cette fin.

Le premier rapport, publié en mai 1996, formulait 11 recommandations (voir l'appendice I), et quatre autres recommandations ont été appuyées par les ministres en février 1997. Ces recommandations comprenaient un ensemble de principes fondamentaux (voir l'appendice II) que toutes les compétences endossaient. Les rapports d'étape de février 1997 et d'octobre 1998 expliquaient les mesures que les diverses administrations étaient en voie de mettre en œuvre et exposaient les tendances en matière de population carcérale dans chaque administration et à l'échelle nationale.

Fait à noter, le taux d'incarcération au Canada s'élevait à 133 pour 100 000 habitants, à l'époque où était amorcée la présente série de rapports. Au moment de la parution du *Premier rapport d'étape*, ce taux, qui restait parmi les plus élevés au monde, était passé à 129 pour 100 000. Au cours de l'an 2000, il avait encore diminué et était de 123 pour 100 000 par rapport à la population totale du Canada. Ce sont là des données encourageantes pour nous qui tentons de réduire le recours à l'incarcération et de miser davantage sur la déjudiciarisation, les méthodes réparatrices et les solutions communautaires.

Le présent rapport vient clore la série et faire le point sur les progrès et l'évolution des cinq dernières années.

II. CONTEXTE

En 1995, la population carcérale augmentait rapidement et menaçait de dépasser la capacité des établissements à plus ou moins brève échéance. Si le taux de croissance se maintenait, il deviendrait impossible à soutenir dans un avenir prévisible.

Le groupe de travail a reconnu que l'incarcération constituait une peine appropriée pour de nombreux délinquants, mais que dans certains cas la mesure était inefficace, voire même nuisible. Comme c'est le plus coûteux de tous les programmes correctionnels, le groupe de travail a reconnu que des mesures plus économiques et au moins tout aussi efficaces s'imposaient pour que les ressources spécialisées puissent être affectées aux cas les plus graves.

Dans le rapport intitulé *Croissance de la population carcérale*, publié en mai 1996, les ministres appuyaient 11 recommandations et un énoncé de principes devant aider les administrations à faire face au problème que constituait cette croissance.

En février 1997, le document *Croissance de la population carcérale : Premier rapport d'étape* passait en revue les activités menées pour mettre en œuvre les 11 recommandations. Il prouvait que toutes les administrations s'efforçaient d'obtenir les résultats souhaités.

En octobre 1998, le troisième document de la série, *Croissance de la population carcérale : Deuxième rapport d'étape*, donnait un aperçu des mesures innovatrices qui se multipliaient rapidement dans tout le pays.

Les principes adoptés par les ministres en 1996 appuyaient le recours à toute une gamme de méthodes correctionnelles définies en fonction du risque et de la sécurité publique d'une part et de l'intervention communautaire d'autre part, quand la chose était sans danger.

Au fil des ans, les administrations ont signalé diverses méthodes correctionnelles qui respectaient les principes adoptés. Bon nombre étaient déjà bien établies, d'autres étaient très nouvelles. Il s'agissait, entre autres, des méthodes suivantes :

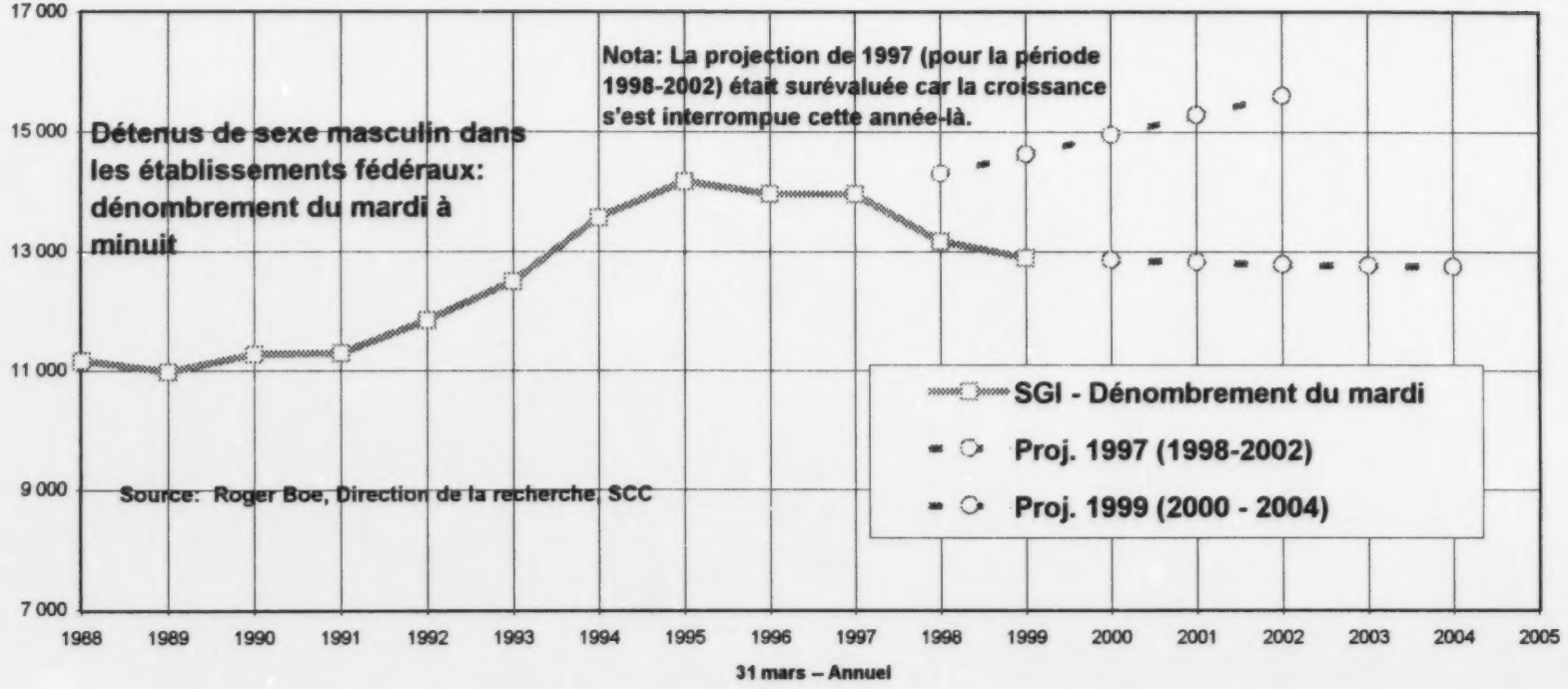
- Traitement de la toxicomanie
- Recours accru aux programmes de déjudiciarisation
- Recours accru aux mesures de rechange
- Programmes communautaires pour des délinquants à faible risque
- Recours accru à la justice réparatrice et à la médiation
- Recours accru aux instruments d'évaluation du risque et aux techniques d'évaluation

Ces efforts, ainsi que d'autres interventions et évolutions, ont contribué à inverser la tendance des taux de condamnation et d'incarcération. Toutefois, la charge de travail des services correctionnels communautaires a continué de s'alourdir. De plus, le nombre de personnes en détention provisoire dans les provinces et les territoires n'a cessé d'augmenter. Récemment, des efforts ont été déployés pour mieux comprendre les facteurs à l'œuvre.

Le graphique de la page suivante présente deux projections concernant les délinquants sous responsabilité fédérale. La première, celle du haut, remonte à 1997 et indique une tendance ascendante jusqu'à l'an 2002. La deuxième, celle du bas, a été établie en 1999 et montre une croissance presque nulle pour la période allant de 2000 à 2004.

Ce graphique illustre seulement les tendances projetées au sujet des délinquants de sexe masculin; à l'heure actuelle, il n'existe aucun graphique comparable concernant les délinquantes. Cela est attribuable au petit nombre de détenues, qui est d'environ 340. La fermeture récente de la Prison des femmes de Kingston et l'ouverture de cinq établissements régionaux pour femmes et d'un pavillon de ressourcement pour les détenues autochtones ont toutefois brouillé les tendances habituellement enregistrées quant à l'incarcération des femmes, lorsqu'il n'existait qu'un seul établissement pour ces dernières. Il est difficile d'effectuer des prévisions en raison du petit nombre de détenues. On note cependant une hausse constante et marquée dans les régions de l'Atlantique et des Prairies. Une analyse préliminaire donne à penser qu'il y a un changement dans la détermination des peines – un moindre nombre de peines de 1 à 2 ans et un plus grand nombre de peines de 2 à 3 ans – plutôt qu'à un accroissement global du taux d'incarcération dans ces deux régions. Actuellement, les tendances et les modèles relatifs à l'incarcération des femmes ne sont pas suffisamment établis pour que l'on se fie aux projections statistiques. Toutefois, un principe s'est toujours appliqué aux populations carcérales : « Si vous construisez un établissement, il se remplira ». Il faudra être vigilant quant au nombre de détenues au Canada maintenant que la capacité d'accueil du système a augmenté en ce qui les concerne.

Détenus sous responsabilité fédérale
La population masculine a augmenté rapidement pendant la première moitié des années 1990 pour culminer en mars 1995. Elle a ensuite un peu fléchi pendant deux ans, puis plus rapidement après 1997.



III. APERÇU : L'ENVIRONNEMENT

Les quatre grands facteurs déterminant la taille de la population carcérale sont le taux de criminalité, le taux d'incarcération, la durée des peines et les politiques et pratiques en matière de mise en liberté. Les variables démographiques, les politiques gouvernementales et les perceptions, les attentes et les valeurs de la société ont une influence sur ces quatre facteurs importants.

Actuellement, le taux de crimes déclarés par la police au Canada est à son plus bas depuis 1979, après avoir connu une baisse de 5 % en 1999 : il s'agit là de la huitième baisse annuelle en autant d'années. Le taux d'actes criminels violents a diminué de 2 % en 1999, ce qui représente une septième baisse annuelle consécutive : le nombre d'actes criminels violents a baissé dans toutes les catégories, y compris les homicides (- 5 %), les agressions sexuelles (- 7 %), et les vols qualifiés (- 2 %). On dénombrait 536 homicides au Canada en 1999, soit 22 de moins que l'année précédente. Le taux d'homicides tend à diminuer depuis le milieu des années 1970. Le taux de 1,8 homicide pour 100 000 habitants enregistré en 1999 est le plus bas depuis 1967. Toujours en 1999, le taux d'infractions contre les biens a chuté de 6 %, poursuivant une baisse générale observée depuis 1991. Toutes les grandes catégories d'infractions contre les biens ont connu une baisse en 1999, y compris l'introduction par effraction (- 10 %) et le vol de véhicules à moteur (- 4 %). Les seules infractions dont le nombre a augmenté au cours des dernières années sont la perturbation de la paix publique (+ 6 % en 1999) et les infractions en matière de drogues (+ 12 % en 1999).

Le nombre de jeunes inculpés par la police a chuté de 7 % en 1999 : les crimes avec violence ont baissé de 5 % et les crimes contre les biens de 11 %. Le taux de criminalité chez les jeunes tend à diminuer depuis 1991. Ces tendances sont analogues à celles d'autres pays occidentaux pour la plupart des crimes déclarés par la police entre 1991 et 1999.

Le sondage d'opinion Angus-Reid, réalisé en janvier et en février 2000, conclut que seulement 5 % des Canadiens considèrent que la criminalité et la justice sont parmi les questions qui les préoccupent le plus.

Malgré la baisse du taux de criminalité, les Canadiens ont plus peur de la criminalité aujourd'hui. Selon des sondages, enquêtes et groupes de discussion (Angus Reid – sept. 1997, Goldfarb – mars 1997), la population a le sentiment que la criminalité augmente, qu'elle se fait plus violente et que le système de justice pénale est trop indulgent et qu'il manque de cohérence. Toutefois, la population semble être en faveur d'une approche plus équilibrée, d'un système qui réserve aux auteurs de crimes graves et violents une incarcération efficace et aux délinquants non violents à faible risque, des peines non carcérales assurant un encadrement, une supervision et des traitements appropriés.

Ces perceptions transparaissaient dans une étude effectuée auprès de 1 000 Ontariens (Springboard – mai 1998). Même s'ils ont indiqué qu'à leur avis les taux de criminalité étaient à la hausse et que les peines actuelles, tant pour les adultes que pour les jeunes, manquaient de sévérité, les répondants appuyaient les efforts visant à aider les délinquants à réintégrer la société. La grande majorité des personnes interrogées, même celles qui étaient en faveur de peines plus lourdes, souhaitaient que les fonds soient alloués à des solutions de rechange à l'incarcération et à des mesures de prévention du crime plutôt qu'à la construction de nouvelles prisons. Fait intéressant, les répondants préféraient les ordonnances de service communautaire aux amendes comme peines de rechange et estimaient que les crimes peu graves pouvaient être traités en dehors des tribunaux.

Ces opinions sont confirmées par un sondage Environics réalisé en mars 1998, qui a permis de constater que les Canadiens voyaient d'un assez bon oeil les peines de rechange. Lorsqu'on leur a dit que les prisons du pays étaient pleines, 54 % des Canadiens interrogés se sont dits en faveur du recours à des peines non carcérales, notamment la probation et les services communautaires. L'appui aux peines de rechange était le plus élevé en Alberta et en Saskatchewan.

La plupart des délinquants condamnés à l'emprisonnement doivent purger une peine de durée déterminée. Il est de plus en plus admis que l'incarcération, en elle-même, n'est qu'une protection « à court terme », et que la protection durable est mieux assurée par la réadaptation sociale des délinquants. Les Canadiens semblent de plus en plus miser sur la protection plutôt que sur les peines excessives et être d'accord pour que plus de fonds servent à lutter contre les causes profondes de la criminalité, l'accent étant mis sur les programmes communautaires de prévention.

La Cour suprême du Canada a prononcé deux arrêts importants relativement à la détermination de la peine au cours de la période visée par le présent rapport. Ces arrêts favorisent un système de détermination des peines moins restrictif, plus diversifié et plus individualisé.

R. c. Gladue

La partie XXIII du *Code criminel* codifie le but et les principes fondamentaux de la détermination de la peine et les facteurs dont le juge doit tenir compte pour imposer une peine appropriée. Le paragraphe 718.*2e*) exige que le juge qui impose la peine tienne compte de toutes les sanctions possibles de préférence à l'emprisonnement et accorde une attention particulière au cas des délinquants autochtones. Dans ***R. c. Gladue***, la Cour suprême du Canada s'est prononcée sur l'interprétation à donner à ce paragraphe. La disposition n'est pas une simple codification de la jurisprudence actuelle. Elle présente un caractère correctif; elle vise à atténuer le grave problème de la surreprésentation des Autochtones dans les prisons et encourage les juges à appliquer les principes de la justice réparatrice. Le juge a le devoir de donner toute sa force à l'aspect correctif de cette disposition.

Pour déterminer la peine à imposer à un délinquant autochtone, le juge doit tenir compte des aspects suivants : (a) les facteurs systémiques ou contextuels particuliers qui ont pu jouer pour que l'Autochtone en cause se retrouve devant les tribunaux; (b) les diverses méthodes de détermination de la peine et les sanctions appropriées, compte tenu des circonstances et du patrimoine culturel ou des liens autochtones particuliers du délinquant. Pour pouvoir examiner ces facteurs, le juge aura besoin d'information sur l'accusé. Les juges peuvent admettre d'office les facteurs systémiques et contextuels généraux touchant les Autochtones et reconnaître la priorité que les cultures autochtones accordent à une approche réparatrice de la détermination de la peine.

En principe, de l'information supplémentaire spécifique sera fournie par l'avocat de la défense et dans un rapport présentenciel qui tient compte des facteurs systémiques ou contextuels ainsi que des méthodes de détermination de la peine et des sanctions appropriées, lesquelles peuvent avoir été proposées par la collectivité autochtone concernée. Le délinquant peut renoncer à ce que cette information soit présentée. Le fait qu'il n'existe pas de programmes de rechange traditionnels au sein d'une collectivité autochtone donnée n'empêche pas le juge d'imposer une sanction tenant compte des principes de la justice réparatrice et des besoins des intéressés.

S'il n'y a pas de solution de rechange, la durée de la peine doit être soigneusement pesée. La période d'emprisonnement imposée à un délinquant autochtone peut, dans certaines circonstances, être inférieure à celle qui serait imposée à un délinquant non autochtone coupable de la même infraction. Toutefois, le paragraphe 718.2*e*) ne doit pas être considéré comme entraînant une réduction automatique des peines d'emprisonnement pour les délinquants autochtones. Il ne faudrait pas non plus supposer qu'un délinquant est soumis à une peine moins rigoureuse simplement parce qu'il n'y a pas d'incarcération. Il est également déraisonnable de croire que les Autochtones n'adhèrent pas aux objectifs des peines traditionnelles, notamment la dissuasion, l'exemplarité et la neutralisation, le cas échéant. Dans ce contexte, généralement, plus le crime est grave et violent, plus l'emprisonnement sera, sur le plan concret, imposé dans la même mesure pour des infractions similaires, que les délinquants soient Autochtones ou non.

R. c. Proulx

Bien plus de 42 000 condamnations avec sursis ont été imposées depuis que ces mesures ont pris effet en 1996. La Cour suprême du Canada a prononcé cet arrêt dans cinq affaires de condamnation avec sursis le 31 janvier 2000. La décision principale est celle relative à l'affaire ***R. c. Proulx***, du Manitoba, pour laquelle la Cour a fixé à l'unanimité d'importants principes d'interprétation des dispositions relatives à la condamnation avec sursis, et notamment :

- La disposition vise à réduire l'incarcération et à accroître le recours aux principes de la justice réparatrice pour la détermination des peines.

- Les condamnations avec sursis devraient avoir des aspects punitifs et des aspects liés à la réadaptation. Des conditions comme l'assignation à résidence devraient être la norme et non pas l'exception.
- Il n'y a pas de présomption en faveur du recours à la condamnation avec sursis pour certaines infractions, et il ne devrait pas y en avoir.
- Il serait peu sage et inutile d'établir judiciairement des présomptions qui rendraient les condamnations avec sursis inappropriées dans le cas de certaines infractions. De telles présomptions ajouteraient une rigidité inutile au régime de détermination des peines.
- Avant d'envisager une condamnation avec sursis, le juge doit être convaincu que la sécurité de la collectivité ne sera pas compromise.
- Les condamnations avec sursis peuvent constituer une mesure exemplaire et dissuasive suffisante.
- Les condamnations avec sursis sont généralement préférables à l'incarcération lorsqu'elles peuvent avoir des effets à la fois punitifs et de réadaptation.

La Cour a également soutenu qu'une condamnation avec sursis ne doit pas nécessairement avoir la même durée que la peine d'emprisonnement qui serait autrement imposée. Il suffit que la durée et les conditions de la condamnation avec sursis constituent une peine juste et appropriée. L'exigence prévue au paragraphe 742.1*b*), c'est-à-dire que le juge doit être convaincu que la sécurité de la collectivité ne sera pas mise en danger par le délinquant qui y purgera sa peine, est une condition préalable à l'imposition d'une condamnation avec sursis et non pas l'élément premier à considérer pour déterminer l'opportunité d'une condamnation avec sursis. À cet égard, le juge devrait tenir compte du risque que présente le délinquant, et non pas du danger diffus qui pourrait découler d'une condamnation avec sursis dans la collectivité parce que l'effet dissuasif général serait insuffisant ou parce que la mesure encouragerait le non-respect de la loi. Deux facteurs devraient entrer en ligne de compte : (1) le risque que le délinquant récidive; (2) la gravité des dommages liés à une récidive éventuelle. Pour évaluer le risque que présente le délinquant, il faut en principe tenir compte du risque de toute activité criminelle et non pas uniquement du risque de préjudice physique ou psychologique pour certaines personnes.

La Cour a en outre établi de façon générale que plus l'infraction est grave, plus longue et plus stricte doit être la condamnation avec sursis. Dans certaines circonstances, il est toutefois possible que l'objectif de dissuasion et d'exemplarité soit si primordial que l'incarcération est le seul moyen d'exprimer la réprobation de la société envers le comportement du délinquant ou de décourager tout comportement similaire.

En règle générale, une condamnation avec sursis est préférable à l'incarcération pour parvenir aux objectifs réparateurs que sont la réadaptation, l'indemnisation de la victime et de la collectivité, le développement du sens des responsabilités chez le délinquant et la reconnaissance du tort causé à la victime et à la collectivité.

La mise en œuvre des condamnations avec sursis est traitée plus en détail à la page 11.

IV. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Des progrès incontestables ont été réalisés dans toutes les compétences sur divers fronts, et la plupart des administrations signalent une réduction des populations carcérales. Il y a évidemment encore beaucoup de travail à faire. Les services aux Autochtones occupent une place importante dans le présent rapport, et toutes les compétences signalent des progrès à cet égard. Toutefois, pratiquement toutes les administrations font état d'un nombre disproportionné de détenus autochtones.

Les dirigeants des services correctionnels examineront et surveilleront l'évolution des taux d'incarcération ainsi que les facteurs qui influent sur le nombre de Canadiens incarcérés, et continueront de faire rapport à ce sujet aux ministres responsables de la Justice lorsque la situation le justifiera.

Il est donc recommandé :

1) que le présent rapport soit le dernier rapport prévu dans la série,
2) que les rapports ultérieurs soient des rapports *ad hoc*, et portent sur des questions précises d'actualité ou des sujets de préoccupation communs.

V. RAPPORT THÉMATIQUES

Cinq questions méritent une attention particulière dans le présent rapport, en raison de leur envergure nationale et de leur effet possible sur la justice pénale et la politique correctionnelle dans les années à venir.

1. Incidence de la prison sur le comportement criminel

L'emprisonnement vise de nombreux objectifs. Il montre d'abord que la société réprouve certains comportements antisociaux et permet de retirer des individus de la société pendant un certain temps. Toutefois, la plupart des délinquants sortiront de prison un jour ou l'autre. En conséquence, l'emprisonnement cherche également à les dissuader de récidiver.

On suppose généralement que la sévérité de la peine s'exprime par la durée de l'incarcération et que les peines plus longues sont plus susceptibles de décourager la récidive. Le recours accru à l'emprisonnement et à des peines plus longues à des fins de dissuasion a des coûts financiers et sociaux élevés et ne répond pas vraiment à l'objectif de la dissuasion. En 1999, une étude canadienne (Gendreau, Goggin et Cullen, 1999) a cherché à déterminer si les peines plus longues réduisaient la récidive et répondaient aux objectifs de la dissuasion.

Les auteurs de cette étude ont réalisé un examen quantitatif (méta-analytique) de la documentation. Cinquante études qui portaient sur l'effet de l'emprisonnement et des peines de longue durée sur la récidive ont été analysées.

Ces études concernaient 300 000 délinquants. Aucune des analyses effectuées n'a permis de conclure que l'emprisonnement réduit la récidive. En effet, le taux de récidive des délinquants emprisonnés était semblable à celui des délinquants condamnés à une peine communautaire. En outre, on n'a établi aucun lien entre des peines de longue durée et la réduction de la récidive. En fait, il semblerait plutôt que ce soit le contraire : les longues peines étant associées à une *augmentation de 3 %* de la récidive.

L'analyse des études axées sur le risque que présentent les délinquants n'a mis au jour aucun effet dissuasif de l'incarcération. Pour les délinquants à faible risque comme pour ceux à risque élevé, l'augmentation de la durée de la peine est associée à une légère augmentation de la récidive. Les délinquants à faible risque, que l'on peut supposer plus faciles à réadapter, se sont montrés un peu plus enclins à commettre une nouvelle infraction que les délinquants à risque élevé. Cette constatation avalise quelque peu la théorie voulant que la prison serve, pour certains, « d'école du crime ».

Quel que soit le type d'analyse, on n'a rien trouvé qui prouvait que l'incarcération a un effet dissuasif sur le comportement criminel des délinquants. Ces constatations ont plusieurs conséquences importantes :

1. Dans la plupart des cas, l'emprisonnement ne réduit pas la récidive. L'affirmation voulant qu'un recours accru à cette mesure permette de dissuader les criminels de retomber dans le crime est sans fondement empirique. On pourrait donc réserver l'emprisonnement aux seules fins de châtiment et de neutralisation sélective de ceux qui présentent les plus grands risques pour la société.
2. Les coûts de l'emprisonnement doivent être évalués en regard de moyens plus rentables pour réduire la récidive et d'une utilisation judicieuse des fonds publics. Par exemple, une augmentation, même modeste, du recours à l'incarcération peut drainer des ressources d'autres secteurs publics importants, comme la santé et l'éducation.
3. Il ressort d'autres sources qu'il existe des moyens plus efficaces de réduire la récidive. Les programmes de traitement se sont révélés plus efficaces que l'imposition d'un châtiment plus rigoureux.

Source : Gendreau, P., Goggin, C., et Cullen, F. T. (1999). *L'incidence de l'emprisonnement sur la récidive*. Ottawa, Solliciteur général Canada.

Le document peut être téléchargé à partir du site de Solliciteur général Canada :

1) Aller à l'adresse http://www.sgc.gc.ca
2) Choisir la langue.
3) À la rubrique «Qui nous sommes», cliquer sur « Affaires correctionnelles ».
4) À la rubrique «Autres options», cliquer sur «Rapports, Affaires correctionnelles».
5) Sur l'étagère, cliquer sur « 1999 ».
6) Ouvrir le document.

2. *Condamnations avec sursis*

Les condamnations avec sursis ont été instaurées en 1996, pour réduire le recours à l'emprisonnement de façon sûre et conforme aux principes fondamentaux de la justice. Du 6 septembre 1996 au 30 septembre 1999 , plus de 42 000 condamnations avec sursis ont été prononcées par les tribunaux canadiens.

Pendant qu'il fait l'objet d'une condamnation avec sursis, le délinquant doit respecter des conditions obligatoires, y compris celle de communiquer régulièrement avec l'agent de probation. Des conditions facultatives sont fixées en fonction de la nature de l'infraction et peuvent comprendre l'assignation à résidence (sauf pour aller travailler ou en cas d'urgence médicale), l'indemnisation des victimes ou du service communautaire. Le plus souvent, le délinquant doit suivre un traitement pour toxicomanie. En janvier 2000 ***(R c. Proulx)***, la Cour suprême a décrété que des conditions strictes, notamment l'assignation à résidence et des heures de rentrée très restrictives, devraient être la norme plutôt que l'exception dans les cas de condamnation avec sursis.

Les infractions contre les biens représentent 39 % des crimes pour lesquels des condamnations avec sursis sont prononcées. Dans l'affaire ***Proulx***, la Cour suprême du Canada a jugé qu'il ne serait pas approprié d'interdire aux auteurs de certaines catégories d'infractions de bénéficier d'une condamnation avec sursis. Voir la page 6 pour le résumé de la décision dans l'affaire ***Proulx***.

En 1999, Roberts, Doob et Marinos ont publié les résultats d'un sondage réalisé auprès de juges dans tout le Canada, qui portait sur l'expérience et l'attitude de ces magistrats en ce qui concerne les condamnations avec sursis. L'enquête a été effectuée en 1998, près de deux ans après l'adoption de la nouvelle disposition. En voici les principales constatations :

- Les écarts régionaux sont considérables quant au nombre de condamnations avec sursis prononcées. En Alberta, par exemple, seulement 30 % des répondants avaient imposé au moins 11 ordonnances de cette nature, tandis qu'en Saskatchewan, ce pourcentage était de 61 %.

- Pour la plupart des répondants, les crimes contre les biens étaient les infractions pour lesquelles une condamnation avec sursis semblait particulièrement indiquée.

- Cette mesure était perçue comme un moyen efficace d'atteindre l'objectif de réadaptation, mais non pas ceux de dissuasion ou d'exemplarité. Les juges qui avaient le plus d'expérience en la matière étaient plus portés à estimer que la nouvelle mesure permettait d'atteindre les objectifs de la détermination de la peine.

Dans le cadre de cette étude, les juges se sont dit préoccupés du peu de programmes de traitement disponibles. Près de 40 % ont indiqué que le nombre de programmes était rarement suffisant. Les résultats laissent croire que le recours à la condamnation avec sursis augmenterait si des services de soutien et des programmes plus adaptés étaient offerts. Lorsqu'on leur a demandé de définir les besoins dans le secteur des ressources, la plupart ont mentionné la nécessité de programmes de counseling. Les ordonnances de traitement et les ordonnances d'interdiction de communiquer étaient les conditions les plus souvent imposées dans le cadre des condamnations avec sursis. Les juges qui avaient le plus d'expérience directe des condamnations avec sursis étaient plus susceptibles que les autres de considérer ce type de condamnation comme adéquatement supervisées dans leur juridiction.

L'opinion publique au sujet des peines d'emprisonnement avec sursis était considérée comme un secteur à problèmes. Les juges avaient l'impression que la population ne comprenait pas la nature de la nouvelle peine. Ils étaient toutefois portés à penser que le public « éclairé » appuyait la notion de condamnation avec sursis.

Les juges qui recourent le plus souvent à cette mesure (ceux qui avaient imposé plus de 11 peines de cette nature) étaient les plus susceptibles de considérer de façon positive la réaction publique à l'égard de la nouvelle peine. La plupart affirmaient qu'avant d'imposer une condamnation avec sursis, ils prenaient en considération l'effet qu'aurait cette mesure sur l'opinion publique Les répondants étaient divisés quand on leur a demandé s'ils accordaient plus d'importance à la déclaration de la victime lorsqu'ils envisageaient d'imposer une peine avec sursis.

Le recours aux outils statistiques pour faciliter la détermination des risques de récidive était généralement bien vu.

Pour obtenir le rapport intitulé ***Attitudes des juges face à la condamnation avec sursis : Résultats du sondage national***, Roberts, J. V., Doob, A. N., Marinos, V., La Prairie, C., Cole, D., et Perry, T. (1999), communiquer avec :

Réforme du système de détermination de la peine
Ministère de la Justice
5e étage, Édifice commémoratif de l'Est, pièce 5095
284, rue Wellington
Ottawa (Ontario) K1A 0H8

Tél : (613)957-4722
Téléc. (613)941-4122

3. *Renvoi sous garde*

Adultes

Il incombe aux services correctionnels des provinces et des territoires de loger les personnes renvoyées sous garde. Le renvoi est une mesure prise à l'encontre des personnes qui ont été accusées et que le tribunal met en détention provisoire en attendant leur comparution. Même si elles n'ont pas été déclarées coupables et ne font l'objet d'aucune peine, ces personnes sont détenues parce qu'elles risquent de ne pas se présenter au tribunal à la date prévue, qu'elles constituent un danger pour elles-mêmes ou pour autrui ou parce qu'elles sont susceptibles de récidiver.

Un document de Statistique Canada, ***L'utilisation de la détention provisoire au Canada*** rendu public en novembre 1999, est consacré aux tendances dans le domaine du renvoi sous garde d'accusés en attente d'une nouvelle comparution.

Selon cette étude, le nombre d'adultes renvoyés sous garde représente une proportion croissante de la population carcérale. En 1997-1998, près de 103 000 adultes avaient été renvoyés sous garde dans un établissement correctionnel (à l'exclusion du Manitoba), ce qui correspond à 50 % des adultes incarcérés. Relativement à l'ensemble des admissions, les renvois ont augmenté de 39 % par rapport à la décennie précédente. Cette hausse est attribuable, du moins en partie, à la diminution du nombre d'adultes condamnés à l'emprisonnement au cours des cinq dernières années.

Le nombre quotidien d'adultes renvoyés sous garde dans les établissements provinciaux et territoriaux du Canada a augmenté de 45 % en dix ans, passant de 4 202 en 1988-1989 à 6 109 en 1997-1998. Cette augmentation se manifeste dans toutes les provinces sauf l'Île-du-Prince-Édouard. Le nombre de renvois a culminé en 1992-1993, mais il a diminué de 6 % au cours des cinq dernières années. Ce déclin est surtout attribuable à des diminutions au Québec, en Ontario et en Alberta. Par contre, le nombre d'adultes condamnés à une peine d'emprisonnement a diminué de 18 % au cours de la même période de cinq ans.

De 1988-1989 à 1997-1998, les augmentations du nombre de renvois ont beaucoup varié selon les provinces et les territoires. Les augmentations les plus marquées se sont produites en Colombie-Britannique (+128 %), en Ontario (+83 %) et en Saskatchewan (+50 %).

Au Canada, le délinquant « moyen » soumis à la détention provisoire a 31 ans, est de race blanche, de sexe masculin, célibataire et chômeur, et il reste sous garde pendant sept jours en moyenne, s'il est accusé d'un crime contre la personne. Les Autochtones et les personnes ayant au maximum une neuvième année de scolarité sont surreprésentés tant dans le groupe des détenus condamnés que dans celui des personnes renvoyées sous garde.

Alors que les personnes renvoyées sous garde représentaient 50 % des admissions d'adultes dans les établissements correctionnels en 1997-1998, chez les jeunes ce nombre correspondait à 60 % du total des admissions. Dans les compétences qui ont compilé des données sur les jeunes renvoyés sous garde en 1997-1998, 39 % des jeunes ont été admis à la suite d'infractions contre les biens et 25 %, à la suite de crimes contre la personne.

La durée de la détention des personnes renvoyées sous garde varie considérablement, allant de deux jours en Nouvelle-Écosse à 22 jours dans les Territoires du Nord-Ouest. L'âge médian était de 31 ans en 1997-1998, soit légèrement moins que celui des délinquants condamnés. Les médianes provinciales/territoriales allaient de 26 ans en Saskatchewan à 32 ans à Terre-Neuve et au Labrador ainsi qu'à l'Île-du-Prince-Édouard.

Jeunes contrevenants

En 1997-1998, il y a eu au Canada 25 386 cas de détention provisoire de jeunes, à l'exclusion de la Saskatchewan. Ces cas représentent 60 % du nombre total des admissions en milieu fermé en 1997-1998, en comparaison de 50 % chez les adultes.

La plupart des compétences ont connu des augmentations progressives du nombre moyen des jeunes renvoyés sous garde ou placés en détention provisoire au cours des dix dernières années. Dans les compétences qui ont compilé l'âge au moment de l'admission en 1997-1998, un peu plus de la moitié (52 %) des jeunes renvoyés sous garde avaient 16 ans ou plus. Le jeune contrevenant « moyen » renvoyé sous garde est un garçon de 16 ans de race blanche, accusé d'introduction par effraction. La durée moyenne de la détention provisoire est de sept jours.

Une forte majorité des jeunes en détention provisoire en 1997-1998 était de sexe masculin (80 %), et les jeunes Autochtones étaient surreprésentés au sein de la population sous garde (37 %). Huit compétences ont signalé que les infractions les plus graves pour lesquelles les accusés étaient renvoyés sous garde étaient des infractions contre les biens (introduction par effraction dans 39 % des cas). Le temps passé sous garde était généralement bref, en 1997-1998, la majorité ont été libérés en moins d'un mois (84 %).

On peut obtenir le rapport ***L'utilisation de la détention provisoire au Canada, de 1988-89 à 1997-98*** du :
Centre canadien de la statistique juridique
19e étage
Édifice R.H. Coats
Ottawa (Ontario)
K1A 0T6

tél. : (613) 951-9023
ou sans frais : 1 800 387-2231

Questionnaire sur le renvoi sous garde

En 1999, les provinces et les territoires ont présenté les remarques suivantes au Centre canadien de la statistique juridique, en réponse à un questionnaire sur le renvoi sous garde. À cette époque, aucune tendance nette ne s'était dégagée pour permettre de déterminer de meilleures façons de gérer les populations en détention provisoire dans l'ensemble du pays.

Terre-Neuve et Labrador

Terre-Neuve et le Labrador ne signalent aucune tendance marquée à la hausse relativement à la population des adultes renvoyés sous garde, malgré une récente augmentation. L'expérience de Terre-Neuve et du Labrador est peut-être très particulière en raison de certaines conditions locales. Les cellules de nombreux détachements de la GRC accueillent les cas de renvoi de courte durée qui ne sont pas inscrits dans le système provincial, et les taux de criminalité globaux de Terre-Neuve et du Labrador sont faibles. En outre, en raison de la situation géographique de Terre-Neuve et du Labrador, il y a peu de personnes de passage.

Terre-Neuve et le Labrador indiquent que plus de jeunes que d'adultes sont placés en détention provisoire. En raison de ce phénomène, la province a dû ouvrir un centre de dix lits pour les jeunes à St. John's, dont le budget annuel est d'un peu plus de un million de dollars.

Île-du-Prince-Édouard

L'Île-du-Prince-Édouardsignale qu'un plus grand nombre de délinquants violents sont placés en détention provisoire pendant des périodes plus longues, et que nombre d'entre eux souffrent de troubles mentaux. On a mentionné que le cheminement de ces cas dans le système judiciaire demandait généralement plus de temps et que, par conséquent, ces personnes restaient en établissement plus longtemps.

Nouvelle-Écosse

La Nouvelle-Écosse signale une faible augmentation des cas de détention provisoire. En 1997-1998, il y a eu 1 995 renvois. De ce nombre, 69,4 % (1 384) des personnes renvoyées étaient en instance de comparution, 29,7 % (592) sont passées du renvoi à la condamnation et 0,9 % (19) ont par la suite été détenues à d'autres titres.

En Nouvelle-Écosse, la durée moyenne des renvois sous garde dans le cas d'adultes est la plus brève au Canada, soit deux jours pour chaque année, et cela, pour la période de six ans allant de 1992-1993 à 1997-1998.

Nouveau-Brunswick

Le Nouveau-Brunswick signale que cette question n'a guère d'importance opérationnelle pour la province. Les autorités ont mis sur pied un système régional de renvoi pour la fin de semaine et les jours fériés. Ce système est en place depuis deux ans.

Québec

Le Québec signale que de 1991-1992 à 1998-1999, le nombre de cas de renvoi a diminué de 32 %, passant de 37 246 à 25 342. Cette diminution correspond à une tendance constante puisqu'une baisse significative est constatée chaque année depuis sept ans et que la diminution annuelle, en pourcentage, est de plus en plus importante. Le Québec n'a pas relevé d'augmentation de la durée des renvois pendant cette période. Au cours des huit années visées, une moyenne de 35,6 % des délinquants incarcérés étaient sous le coup d'un renvoi. Ce pourcentage était à son plus bas, soit 33,6 %, en 1995-1996 et a culminé en 1991-1992 avec 37 %.

Si la population en détention provisoire a diminué, le nombre quotidien moyen de délinquants condamnés est demeuré remarquablement stable au Québec entre 1991-1992 et 1998-1999. Durant cette période, le nombre quotidien moyen des délinquants condamnés était de 2 218, dans une fourchette allant de 2 341 en 1994-1995 à 2 102 en 1998-1999.

Ontario

L'Ontario signale que les cas de détention provisoire représentent environ 40 % du nombre quotidien de détenus et qu'il y a eu une augmentation d'environ 10 % au cours des dix dernières années. En outre, la durée du séjour a augmenté de 2 à 3 % au cours de la même période. Le ministère ontarien du Procureur général a établi des programmes de renvoi par vidéo dans diverses collectivités. Le délinquant peut ainsi assister à son audience de renvoi sans être amené au tribunal. La participation à ce programme est volontaire.

Manitoba

Au Manitoba, la diminution de la population condamnée a été annulée par l'augmentation de la population en détention provisoire. Cela a entraîné le surpeuplement de deux établissements provinciaux, l'excédent étant transféré au pénitencier de Stoney Mountain en vertu d'une entente avec le SCC. Le Manitoba est dans une situation particulière car les procès intentés en vertu de la nouvelle loi fédérale antigang ont nécessité de longs séjours sous garde. Le Manitoba signale que la politique de tolérance zéro en matière de violence familiale s'est également répercutée sur les admissions en détention provisoire.

Saskatchewan

La Saskatchewan signale une augmentation sensible du nombre de cas de détention provisoire dans les centres correctionnels pour adultes depuis les trois dernières années. Cette hausse a donné lieu à des niveaux records en ce qui concerne tant les cas de détention provisoire que la population carcérale moyenne. En 1999-2000, le pourcentage quotidien des cas de détention provisoire représentait parfois 30 % de la population carcérale totale.

Alberta

L'Alberta signale que le nombre de délinquants adultes et de jeunes contrevenants renvoyés sous garde est stable. À Edmonton, il existe un programme de déjudiciarisation pour les jeunes qui permet une libération temporaire dans la collectivité, assortie de conditions dans le cas de certains jeunes contrevenants. Un système de mise en accusation par vidéo est en place entre le centre de détention provisoire de Calgary et la Cour provinciale de Calgary et il est utilisé dans environ 50 % des comparutions.

Colombie-Britannique

La Colombie-Britannique a connu une croissance des cas de détention provisoire et a publié deux documents à ce sujet : *Accommodating Pre-trial : Correctional Indicators of Growth in Custody and Community Caseloads* et *Pre-trial Growth : Custody and Community Caseload.* La Colombie-Britannique fait remarquer que le renvoi nécessite des lits en milieu fermé, ce qui coûte cher. Les coûts de la détention provisoire sont à la hausse en raison de l'augmentation du nombre de cas et de la durée des séjours, qui a augmenté de 20 % entre 1990-1991 et 1997-1998.

Territoires du Nord-Ouest

Pendant des années, le système de détention provisoire des Territoires du Nord-Ouest a été sollicité au-delà de ses possibilités. Le nombre de cas d'incarcération a baissé de façon constante au cours de la dernière année, cette baisse étant accompagnée d'une diminution correspondante des cas de renvoi. Pour l'instant, le système de détention provisoire est utilisé à pleine capacité.

Yukon

Au Yukon, les cas de renvoi ont augmenté entre 1988-1989 et 1997-1998, en raison de la hausse du nombre d'infractions au *Code criminel* signalées à la police. Le surpeuplement demeure un problème dans le cas des délinquants soumis à la détention provisoire, ce qui peut mener à leur placement au sein de la population carcérale générale après une évaluation individuelle. Les délinquants souffrant de troubles mentaux sont placés en détention provisoire parce qu'il n'y a pas, dans les services de soins psychiatriques des Territoires, de secteur à sécurité renforcée.

Le rapport intitulé ***Réponses des secteurs de compétence à un questionnaire sur la détention provisoire : Document préparé par les chefs des services correctionnels*** peut être obtenu du :
Centre canadien de la statistique juridique
19e étage
Édifice R.H. Coats
Ottawa (Ontario)
K1A 0T6

tél. : (613) 951-9023
ou, sans frais 1 800 387-2231

4. Programmes et services destinés aux délinquants autochtones

Un Canadien autochtone est huit fois et demie plus susceptible d'être emprisonné qu'un Canadien non autochtone.

Outre les diverses initiatives spécifiquement destinées aux Autochtones dans chaque administration, les dirigeants des services correctionnels ont créé le Sous-comité des questions autochtones, dont le mandat est de favoriser une évolution positive et la guérison des délinquants autochtones dans les établissements canadiens. Le Sous-comité doit atteindre des objectifs clés dans le secteur de la justice pénale, notamment faire de l'emprisonnement une mesure de dernier ressort compte tenu de la sécurité du public, et promouvoir des interventions correctionnelles efficaces tant pour les jeunes que pour les adultes. Le Sous-comité doit créer un climat correctionnel adapté aux besoins particuliers des délinquants autochtones. Il s'attache à élaborer des approches correctionnelles efficaces en mettant en commun l'expérience et les ressources et en définissant des initiatives mixtes. Ces initiatives viendront compléter les éléments de *Rassembler nos forces* – la réponse du gouvernement fédéral au rapport final de la Commission royale sur les peuples autochtones (CRPA). Les possibilités de coordonner les activités entre les services correctionnels et la stratégie de guérison seront encouragées, pour obtenir un effet optimal sur les collectivités autochtones.

Un rapport publié en janvier 2000 et intitulé *Aperçu national des programmes, services et questions touchant les délinquants autochtones* présente un aperçu en deux volets des programmes correctionnels de chaque province ou territoire et du système fédéral. On y trouve d'abord un **exposé sur les programmes et les services** disponibles puis, dans la deuxième partie, un **aperçu des questions touchant le processus de guérison**. Pour en savoir plus sur les services, consulter le rapport original disponible à l'adresse donnée à la fin de la présente section.

Colombie-Britannique

Examen des programmes et des services

La Colombie-Britannique tente d'utiliser les principes de la justice réparatrice pour promouvoir un sentiment d'appartenance communautaire et de responsabilité à l'égard des questions de justice ainsi que pour encourager le recours à des mécanismes de règlement des différends. Le **programme d'aide aux victimes autochtones** offre un soutien aux victimes autochtones de crime, y compris de l'information juridique précise, un appui à ceux qui veulent participer au programme de justice réparatrice, une initiation au processus judiciaire et des services d'aiguillage vers les programmes et les ressources communautaires. Le **Nen Quay Deni Yajelhtig Law Centre** offre aux collectivités tsilqot'in le moyen de mettre au point de nouvelles approches juridiques en intégrant les pratiques réparatrices traditionnelles et les pratiques contemporaines. Ces programmes cherchent à rapprocher la victime, le délinquant et la collectivité de façon à restaurer l'harmonie dans la collectivité.

Questions touchant le processus de guérison

L'élaboration de programmes précis à l'intention des Autochtones peut régler certaines questions culturelles, mais il faut admettre que tous les délinquants autochtones ne sont pas désireux d'utiliser ces programmes, dans les réserves ou à l'extérieur, et que certains préfèrent les programmes de justice « générique ».

Alberta

Examen des programmes et des services

Depuis 1979, le **programme des agents de probation adjoints** embauche à contrat des particuliers pour fournir des services de surveillance aux probationnaires et des services correctionnels communautaires spécialisés, surtout dans les collectivités isolées. Le **programme de visite des anciens** est offert dans les principaux centres correctionnels et fournit une orientation spirituelle et du counseling à des détenus adultes ou adolescents. Dix-sept collectivités autochtones ont établi des **comités de justice pour les jeunes**, en vertu de l'article 69 de la *Loi sur les jeunes contrevenants*. Ces comités remplissent une fonction consultative en matière de détermination des peines qu'impose le tribunal de la jeunesse et collaborent à l'administration du programme de mesures de rechange. L'Alberta a établi des partenariats avec des groupes autochtones, notamment :

- des ententes avec cinq Premières nations en vue de la prestation de services correctionnels communautaires dans leurs collectivités;
- une entente avec une Première nation en vue de la gestion et de l'exploitation d'un centre correctionnel à sécurité minimale dans la collectivité;
- des ententes avec trois groupes autochtones en vue de la gestion et de l'exploitation d'un camp à sécurité minimale pour jeunes contrevenants et deux pour adultes.

Questions touchant le processus de guérison

Des conditions sociales et des conditions de vie déplorables, combinées à des systèmes de soutien inadéquats dans les collectivités d'origine, nuisent à la réadaptation des délinquants autochtones. Selon un groupe de travail chargé d'examiner l'effet du système de justice pénale sur les membres des Premières nations et les Métis de l'Alberta, les collectivités autochtones devraient offrir des services correctionnels aux Autochtones de l'Alberta. Les collectivités autochtones doivent tenir compte des facteurs économiques pour élaborer et planifier les services destinés aux délinquants autochtones.

Saskatchewan

Examen des programmes et des services

La Saskatchewan offre un large éventail de programmes dans le cadre de deux systèmes fonctionnels : la direction des opérations communautaires et la direction des opérations institutionnelles. On y trouve des **groupes d'entraide autochtone** et des **fraternités autochtones**, organisés par les détenus pour promouvoir les activités éducatives, spirituelles et culturelles. Le **Prince Albert Grand Council Spiritual Healing Lodge** peut accueillir

25 délinquants à faible risque sur la réserve de Wahpeton. Les délinquants y travaillent à combler leurs besoins dans le contexte de leurs croyances culturelles et spirituelles. La **région des opérations communautaires Regina Qu'Appelle** retient à contrat les services de la Circle Project Association, pour offrir des séances de gestion de la colère culturellement adaptées aux besoins des délinquants dans la collectivité.

Questions touchant le processus de guérison

La Saskatchewan trouve qu'il y a peu d'information sur la création de programmes qui appuient efficacement la réadaptation des Autochtones et que les programmes culturels, éducatifs, récréatifs et d'emploi ainsi que l'aide offerts aux délinquants qui reviennent dans la collectivité sont limités. La Saskatchewan fait aussi remarquer qu'il n'y a pas assez de ressources pour appuyer les familles et les collectivités autochtones dans le besoin, ce qui signifie que ces familles et ces collectivités ne sont guère en mesure d'appuyer les délinquants à leur retour.

Manitoba

Examen des programmes et des services

Le Manitoba a conclu des **ententes de participation communautaire** qui permettent à une vingtaine de collectivités autochtones de fournir certains services correctionnels, notamment la supervision de probationnaires dans la collectivité. Le Manitoba offre des cours de **sensibilisation à la culture autochtone** à tous les nouveaux membres du personnel, dans le cadre de la formation initiale des agents de correction. Trois **sueries communautaires** ont été créées, l'une réservée aux jeunes contrevenants et les deux autres utilisées pour la formation du personnel et les services aux délinquants habitant dans la collectivité.

Questions touchant le processus de guérison

Le Manitoba éprouve des difficultés à recruter et à garder du personnel autochtone, en particulier à l'intérieur des établissements. Dans cette province, on constate en outre qu'il y a peu de perspectives d'emploi, d'instruction et de soins pour les délinquants qui reviennent vivre dans leur collectivité. Les gangs autochtones y sont également sources de problèmes.

Ontario

Examen des programmes et des services

L'Ontario fournit des fonds pour que soit maintenu un poste de **planificateur de la libération des Autochtones** dans un centre de détention de la région de Hamilton. Le titulaire de ce poste coordonne les ressources réservées aux Autochtones et prépare les libérations, de concert avec les collectivités et les organismes autochtones. La Division des services correctionnels met actuellement au point une réponse provinciale à la question des délinquants autochtones, grâce à l'élaboration d'un cadre stratégique. Ce cadre permettra d'assurer la cohérence avec l'orientation gouvernementale et de définir une approche mieux coordonnée pour remédier aux problèmes posés par les délinquants autochtones; il facilitera la planification future et favorisera une meilleure gestion des augmentations projetées.

Questions touchant le processus de guérison

L'Ontario considère qu'il faut élaborer des protocoles provinciaux pour faciliter la participation communautaire et celle du conseil de bande et (ou) du conseil tribal au règlement des questions touchant les délinquants et à la planification de la libération. Les délinquants autochtones sont parfois incapables d'obtenir des services (p. ex. l'aide sociale) en raison de l'analphabétisme, d'obstacles à la communication, de l'incompréhension du système et, au bout du compte, de la résignation.

Nouvelle-Écosse

Examen des programmes et des services

Le **Mi'Qmak Justice Institute** a été créé pour coordonner l'administration des programmes judiciaires, notamment des services de travailleurs auprès des tribunaux et des services de traduction pour tous les Autochtones, dans les réserves et à l'extérieur. Les services correctionnels ont embauché leur premier **agent de probation autochtone**. Les programmes carcéraux sont réduits au minimum, en raison du peu de détenus autochtones en Nouvelle-Écosse. Le Nova Scocia Youth Centre accepte les jeunes contrevenants qui veulent participer aux « sueries » avec les dirigeants autochtones de la collectivité.

Questions touchant le processus de guérison

Par le passé, la plupart des programmes micmacs, notamment le programme de déjudiciarisation pour les adultes et le Native Council Community Legal Issues Facilitator Program (programme de facilitateur des questions juridiques du conseil communautaire autochtone), ont été créés sans garantie de financement à long terme. Cette situation a suscité des difficultés en ce qui concerne tant l'acceptation des programmes que le maintien en poste du personnel. Il faut déterminer les services juridiques dont les Autochtones ont besoin en fonction des caractéristiques culturelles. Certains Autochtones préfèrent utiliser les programmes de justice de la majorité alors que d'autres aiment mieux les services adaptés à leur culture.

Terre-Neuve et Labrador

Examen des programmes et des services

Terre-Neuve et le Labrador offrent un **programme d'entraide pour les hommes violents** adapté à la culture autochtone, le « Peaceable Homes ». Les participants assistent à 12 séances et examinent des questions comme le cycle de la violence, les signes avertisseurs, la communication, l'empathie pour la victime et le règlement non violent des différends. L'**unité de traitement mobile de la nation innue** offre aux familles innues qui éprouvent de graves difficultés fonctionnelles une expérience de guérison dans un cadre innu traditionnel. Les participants sont amenés par avion dans une région isolée du Labrabor, où ils vivent de façon traditionnelle, selon les valeurs et les pratiques de leur peuple.

Questions touchant le processus de guérison

Les obstacles linguistiques et culturels ont souvent un effet néfaste sur la plupart des programmes, et le manque de services de suivi communautaires est également considéré comme une entrave à la réadaptation des délinquants. Les programmes de traitement offerts par des facilitateurs sensibilisés aux questions culturelles et ceux qui sont offerts dans un cadre traditionnel sont très bien accueillis.

Nouveau-Brunswick

Examen des programmes et des services

Comme le Nouveau-Brunswick compte un petit nombre de détenus autochtones, la province a créé un système de programmes individualisés mis au point de concert avec les intéressés, les Anciens et des membres de la collectivité. Le New Brunswick Youth Centre a créé un **centre de sensibilisation autochtone** où non seulement les jeunes Autochtones, mais aussi tout autre jeune intéressé par les questions autochtones, peuvent participer, à raison de quatre heures par semaine, à un programme consacré aux problèmes personnels et comportant des enseignements, des cérémonies et du temps passé avec les Anciens de la collectivité ainsi qu'à l'établissement de liens spirituels avec la collectivité.

Questions touchant le processus de guérison

Le Nouveau-Brunswick veut allouer un financement spécifique aux projets du gouvernement provincial afin que des services généraux comme le **programme des travailleurs autochtones auprès des tribunaux**, le système de soutien ou les services aux victimes puissent être créés ou améliorés. Le Nouveau-Brunswick aimerait resserrer les liens communautaires à l'intérieur des établissements correctionnels dès l'admission du délinquant dans un établissement, grâce à des contacts avec les Anciens, à des cérémonies et au recours aux traditions.

Île-du-Prince-Édouard

Examen des programmes et des services

Des **conseillers autochtones en matière de toxicomanie** rencontrent chaque détenu lorsque cela est nécessaire. Le **Mi'Kmac Family Resource Centre** compte des conseillers qui fournissent, sur demande, un soutien et du counseling aux hommes et aux femmes ainsi qu'à leurs familles.

Questions touchant le processus de guérison

En raison du faible nombre de détenus autochtones à l'Île-du-Prince-Édouard, la plupart des programmes et l'accès aux services sont offerts de façon individualisée, grâce aux ressources communautaires. Une relation de travail positive s'établit avec les fournisseurs de ces services, mais le service n'est pas offert de façon continue.

Yukon

Examen des programmes et des services

Le Yukon a doté son **programme pour conjoints violents** d'un volet culturel. Le territoire a en outre six **cercles de détermination de la peine**, et chacun de ces cercles assure un suivi. Les programmes culturels comprennent la planification de cérémonies dans les sueries et des programmes culturels dans les établissements correctionnels.

Questions touchant le processus de guérison

Le principal facteur influant sur le processus de guérison des délinquants autochtones vient des séquelles laissées par les pensionnats. Les impacts de cette expérience sont multiples et transcendent les générations; les pensionnats ont eu un effet débilitant sur les compétences parentales, l'estime de soi et le sentiment de la valeur personnelle, ce qui a conduit à de nombreuses formes de violence, y compris l'alcoolisme, la violence sexuelle et la violence physique.

Territoires du Nord-Ouest

Examen des programmes et des services

Quarante-quatre pour cent du personnel correctionnel se déclarent autochtones. De plus, 60 % des directeurs de centres correctionnels et des administrateurs de programmes pour jeunes contrevenants sont autochtones. Il est essentiel que la représentation autochtone soit élevée parmi les effectifs si la province veut offrir des services adaptés aux besoins des délinquants, de la population et du personnel. La participation des Anciens aux programmes spirituels s'est avérée particulièrement efficace, et cette participation est maintenant considérée comme essentielle pour que le délinquant réussisse dans le cadre des programmes établis dont le **programme de prévention de la récidive sexuelle**, au centre correctionnel de Yellowknife. Il n'y a pas de programme spécifiquement réservé aux délinquants autochtones, mais la justice destinée aux délinquants autochtones est perçue comme un système de valeurs, une façon de penser qui imprègne tous les aspects du système, du recrutement à la dotation, des programmes à la gestion des cas. Les services correctionnels des Territoires du Nord-Ouest retiennent à contrat les services d'un certain nombre de **camps en forêt**, où deux ou trois délinquants vivent de façon traditionnelle, sur la terre, et apprennent les valeurs autochtones dans le cadre de leur existence quotidienne.

Questions touchant le processus de guérison

Les T.N.-O. constatent que l'efficacité des programmes de base est d'autant plus élevée que les programmes s'apparentent à un processus de guérison dans un contexte autochtone. Le délinquant qui participe à un cercle de guérison ou qui est confié à un Aîné avant de prendre part à un programme de prévention des rechutes ou de gestion de la colère a de bien meilleures chances de succès.

Nunavut

Examen des programmes et des services

À l'heure actuelle, les programmes offerts en établissement sont modifiés en fonction des besoins des délinquants inuit. Il s'agit notamment de **camps à l'extérieur, de traitement pour les délinquants sexuels, de désintoxication, de programmes d'apaisement de la douleur et de gestion de la colère, d'apprentissage cognitif et d'un programme axé sur la terre.**

Québec

Examen des programmes et des services

Les **Services parajudiciaires du Québec** offrent un appui et un soutien aux Autochtones qui comparaissent à la suite d'accusations criminelles. Un **cercle de détermination de la peine** a été créé dans la communauté naskapi de Schefferville. Le gouvernement régional de Kativik a embauché deux **agents de réintégration communautaire inuit**, qui travaillent avec les délinquants sous la supervision d'agents de probation. Une maison de transition, dont le personnel est inuit, a été inaugurée dans le Nunavik en janvier 2000.

Questions touchant le processus de guérison

Les conditions socio-économiques constituent un grave problème dans beaucoup de communautés autochtones du Québec, mentionnons, entre autres, la pauvreté, la violence familiale, l'alcoolisme et la toxicomanie et, dans certaines collectivités, un fort taux de suicide. En 1999, le Service correctionnel du Québec a élaboré un projet de politique à l'intention des Autochtones. Il veut faire participer les Autochtones et leurs communautés à l'administration des services et des programmes, de façon que soient respectés les valeurs, la culture, les droits et les aspirations à l'autonomie.

Initiative sur les services correctionnels communautaires destinés aux Autochtones —Solliciteur général Canada

Examen des programmes et des services

L'**Initiative sur les services correctionnels communautaires destinés aux Autochtones** (ISCCA) est un volet de la stratégie quinquennale du gouvernement fédéral dans le domaine de la justice autochtone. Dans le cadre de cette initiative, Solliciteur général Canada a mis sur pied un certain nombre d'activités, dont : la publication et la distribution de six rapports portant sur divers aspects des services correctionnels destinés aux Autochtones au Canada; la publication du guide **En sortant**, qui dresse l'inventaire des ressources communautaires destinées aux détenus autochtones libérés dans les centres urbains; l'appui à la production et

à la distribution de films et de vidéos sur le processus de guérison autochtone et les services correctionnels; la production et la distribution de trois rapports techniques visant à appuyer le processus de guérison dans les collectivités autochtones dans les domaines de la **violence sexuelle**; l'appui au **programme de certificat du Native Counselling Service de l'Alberta pour le règlement des différends chez les Autochtones**.

Service correctionnel Canada (SCC)

Examen des programmes et des services

Le SCC a mis en œuvre et appuyé divers services destinés aux délinquants autochtones, y compris la présence d'Anciens et d'agents de liaison autochtones dans les établissements fédéraux et six maisons de transition exploitées par des Autochtones. Le SCC continue d'accroître le rôle des collectivités autochtones dans le secteur correctionnel, y compris la mise sur pied de **pavillons de ressourcement autochtones**.

La Direction générale des questions autochtones a publié une brochure largement diffusée intitulée **Renforcer le rôle des collectivités autochtones dans la prestation des services correctionnels fédéraux**. Les agents de liaison autochtones et les Anciens attireront l'attention sur les besoins des délinquants en faisant la promotion, au sein des collectivités autochtones, des ententes établies en vertu des articles 81 et 84.

Le rapport intitulé *Aperçu national des programmes, services et questions touchant les délinquants autochtones : Rapport rédigé par le Sous-comité des responsables des services correctionnels sur les questions autochtones, Service correctionnel du Canada, janvier 2000*, peut être obtenu à l'adresse suivante :

Direction générale des questions autochtones
Opérations et programmes correctionnels
Service correctionnel Canada
340, av. Laurier ouest
4e étage, Section E
Ottawa (Ontario) K1A 0P8
Tél. : (613) 995-5465
Téléc. : (613) 943-0493

5. *Justice réparatrice*

Dans le discours du Trône prononcé le 12 octobre 1999 pour ouvrir la deuxième session de la 36e législature du Canada, il était mentionné que le gouvernement « lancera un programme de justice réparatrice qui aidera les victimes à se remettre de leurs traumatismes et donnera aux délinquants non violents l'occasion de contribuer à réparer les torts qu'ils ont causés ». C'était reconnaître ainsi le soutien important et grandissant recueilli par la justice réparatrice au Canada.

Parmi les développements récents qui ont contribué au mouvement en faveur d'une utilisation accrue des approches de justice réparatrice, on compte les suivants :

- L'arrêt de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Gladue* c. *La Reine* témoigne d'une grande adhésion aux approches de justice réparatrice. En décrivant les réformes de la détermination des peines (C-41) qui ont eu lieu en 1996 comme un développement qui « a marqué une étape majeure, soit la première codification et la première réforme substantielle des principes de détermination de la peine dans l'histoire du droit criminel canadien », la Cour a parlé du concept de la justice réparatrice qui étaye les alinéas 718*e*) (« assurer la réparation des torts causés aux victimes ou à la collectivité ») et 718*f*) (« susciter la conscience de leurs responsabilités chez les délinquants, notamment par la reconnaissance du tort qu'ils ont causé aux victimes et à la collectivité ») du *Code criminel*, ainsi que de l'intention du Parlement de préconiser un recours plus important aux principes de justice réparatrice dans la détermination des peines. Cet arrêt a considérablement accru l'intérêt pour les options de justice réparatrice qui s'offrent aux délinquants autochtones. L'accent mis sur ce concept a d'ailleurs été renforcé de nouveau récemment par l'arrêt de la Cour suprême (le 31 janvier 2000) dans l'affaire *R.* c. *Proulx*.

- L'exploration des approches de justice réparatrice est encouragée dans *Les droits des victimes - Participer sans entraver*, rapport du Comité permanent de la justice et des droits de la personne de la Chambre des communes, de même que dans la réponse du gouvernement à ce rapport, qui donne à entendre que les groupes de travail fédéraux, provinciaux et territoriaux sur la justice réparatrice et sur les victimes travaillent ensemble afin qu'il soit tenu compte des préoccupations des victimes dans l'élaboration de politiques et de programmes en matière de justice réparatrice. La justice réparatrice permettrait aux victimes de trouver une plus grande satisfaction dans le système de justice pénale.

- La plupart des administrations (la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick, la Saskatchewan, le Yukon, la Colombie-Britannique, le Nunavut, les Territoires du Nord-Ouest, l'Île-du-Prince-Édouard, l'Alberta et le Manitoba) ont mis en place des politiques ou des stratégies de justice réparatrice, sont sur le point de le faire ou appuient ce concept. Le Québec, sans pour autant être hostile au concept, semble

préférer avancer avec prudence. L'Ontario, bien qu'il s'agisse du berceau de la médiation entre victime et délinquant (Kitchener-Waterloo, 1974) et que des douzaines de programmes de justice réparatrice y soient mis en œuvre (y compris six programmes pilotes de justice pour les jeunes), adopte pour sa part une attitude très discrète.

- Un document de travail de la Commission du droit du Canada, *De la justice réparatrice à la justice transformatrice*, a paru le 1er octobre 1999. Il y est préconisé de recourir davantage à la justice réparatrice dans la résolution de conflits.

- Dans le cadre de la Stratégie relative à la justice applicable aux Autochtones, 84 ententes financées conjointement par les provinces, les territoires, les Premières nations, les Métis et les Indiens non inscrits ont été mises en place pour offrir diverses options en matière de justice réparatrice. Grâce à ces ententes, le profil de la justice réparatrice et l'intérêt des administrations fédérale, provinciales et territoriales à l'égard des initiatives de justice communautaire se trouvent grandement rehaussés.

- Le projet de *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents* qui a été déposé énonce des principes de justice réparatrice et prévoit des occasions multiples d'utiliser les approches de justice réparatrice.

- Les résultats prometteurs de la justice réparatrice attirent de plus en plus d'attention à l'échelle internationale, comme en fait foi la place importante réservée à cette question dans les travaux du 10e Congrès de l'ONU sur la prévention du crime et le traitement des délinquants, qui a eu lieu à Vienne, du 10 au 17 avril 2000.

Nouvelles tendances

Un certain nombre de tendances prometteuses se dessinent dans notre société, qui permettent de croire que l'on se dirige vers une nouvelle conception de la justice et vers de nouveaux moyens d'offrir des services de justice qui tiennent compte des insatisfactions fondamentales. Ce mouvement vers la justice réparatrice plutôt que punitive au sein du système de justice pénale gagne du terrain au Canada et dans d'autres pays. Il s'inspire des enseignements des peuples indigènes, exprimés dans de nombreuses traditions religieuses, et il a été modelé par de nombreuses écoles de pensée.

La justice réparatrice peut avoir divers sens selon l'intervenant. Les définitions et descriptions de ces concepts sont nombreuses et évoluent rapidement. Aucune définition particulière ne peut englober tous les enseignements et toutes les perspectives de ce mouvement réformateur.

On donne de la justice réparatrice la définition suivante :

> « La justice réparatrice redéfinit le crime en le considérant non pas comme une infraction à la loi ou un crime contre la société, mais comme une blessure, un tort causé à une ou à plusieurs personnes. Il s'agit d'encourager les victimes et les délinquants à prendre directement part au règlement du conflit par le dialogue et la négociation. La victime et le délinquant deviennent les principaux acteurs du processus, alors que l'État et les professionnels de la loi deviennent des facilitateurs, soutenant un système qui vise la responsabilisation du délinquant, l'entière participation de la victime et du délinquant et le remplacement du mal par le bien. » (Zehr: 1990)

> « Dans un modèle de justice classique ou rétributive, le crime est perçu comme un délit contre l'État, défini en termes de lois et de culpabilité. Le tribunal se prononce sur la culpabilité et impose une punition dans un cadre d'opposition où le délinquant et le système sont régis par des règles systématiques. Dans un modèle de justice réparatrice, le crime est perçu comme une violation dirigée contre la personne et les relations interpersonnelles et crée l'obligation de réparer les torts causés. » (traduction) (Howard Zehr, Changing Lenses, 1990.)

Ainsi, la justice réparatrice est plus qu'une pratique ou un programme. Plus précisément, c'est une philosophie, une façon de voir le crime et de lutter contre le crime en préconisant les principes suivants :

- Le crime est considéré d'abord comme une violation des relations interpersonnelles, pas seulement comme un acte contre l'État. Le crime cause un préjudice aux victimes, aux délinquants et aux collectivités, et ceux-ci sont considérés comme les principaux intervenants dans le système de justice.

- Toutes les personnes concernées par le crime ont un rôle à jouer et des responsabilités à assumer pour réparer le préjudice.

- Les parties touchées devraient prendre part activement et équitablement au processus de justice et discuter ensemble des mesures à prendre concernant les répercussions du crime.

- L'accent est mis sur la remise en état, la résolution du problème et la prévention d'autres torts([1]).

[1] Ce passage résume la définition détaillée fournie par Zehr et Mika (1998).

Mise en garde :

L'intérêt récent suscité par la justice réparatrice ouvre des perspectives, mais présente aussi des dangers. On a peut-être tendance à reprendre de façon superficielle les programmes, et les organismes gouvernementaux qui cherchent à institutionnaliser rapidement les pratiques de la justice réparatrice risquent de diluer les valeurs fondamentales de cette forme de justice. Par ailleurs, la sensibilisation de la population et l'acceptation des approches réparatrices sont contrées par des demandes répétées de la part du public, lequel réclame une réaction plus punitive à la criminalité.

Pour que la justice réparatrice puisse croître au Canada, il est essentiel de mieux comprendre les expériences et de mieux tenir compte des besoins des victimes du crime. Si la justice réparatrice présente des avantages pour les victimes, elle peut aussi comporter des dangers, et certains semblent croire que la justice réparatrice se préoccupe beaucoup plus des délinquants que des victimes.

Les détracteurs craignent que le gouvernement ne se contente d'ajouter les principes de la justice réparatrice au système existant. La justice réparatrice risque alors d'être perçue comme un *programme* ou un *modèle* plutôt qu'une approche ou un paradigme. Il se pourrait aussi qu'on l'assimile à la déjudiciarisation des cas « peu graves ». Il pourrait même y avoir une tendance à simplement rebaptiser ce qui existe actuellement, sans prendre la peine d'examiner plus à fond les attitudes, les hypothèses et les buts.

Depuis quelques années, la justice réparatrice est mieux comprise au sein de la population, qui y voit plus qu'un modèle de programme ou une technique particulière. Toutefois, on a encore trop souvent tendance à la considérer comme un programme plutôt qu'une approche. Certains iraient même plus loin et diraient que la justice réparatrice est un mode de vie, un domaine où la spiritualité est essentielle. De toute évidence, les questions qui entourent l'institutionnalisation de la justice réparatrice seront très importantes au cours de la prochaine décennie.

Quel que soit l'intérêt ou l'opportunité du concept, les résultats dépendront de son application. Ainsi, les pressions subtiles ou directes qui pourraient être exercées pour favoriser la participation aux programmes ou le risque de traiter uniquement avec les « bonnes victimes » et les « bons délinquants » sont des exemples de ce qui peut se produire quand des idées valables sont mal appliquées. Lorsqu'on l'utilise simplement pour les infractions « peu graves », la justice réparatrice peut contribuer à « élargir le filet » du contrôle social et accroître les coûts pour les contribuables. Une mise en œuvre adéquate des principes de la justice réparatrice exige beaucoup de temps et beaucoup de travail. Il serait tentant de chercher à accélérer les choses, de confier à des bénévoles la prestation des services sans fournir de formation suffisante ni de soutien professionnel.

Activités du ministère du Solliciteur général à l'appui de la justice réparatrice :

Ces dernières années, le Ministère a contribué à la mise en œuvre et à l'évaluation de projets fondés sur les principes de la justice réparatrice, notamment les projets Restorative Resolutions et Restorative Community Reintegration, au Manitoba, et le Collaborative Justice Project, à Ottawa. Le Ministère a également participé à l'élaboration d'un modèle de guérison autochtone dans le secteur de la justice, dans le cadre de l'Initiative des services correctionnels communautaires pour Autochtones.

Activités du portefeuille du Solliciteur général à l'appui de la justice réparatrice

Les organismes du Portefeuille ont en outre participé activement à la mise en œuvre et à l'évaluation d'approches de justice réparatrice. Par exemple, la GRC a officiellement adopté les principes de la justice réparatrice et, dans l'ensemble de son programme national de formation, elle a fait connaître à ses propres membres et à la collectivité la méthode de justice réparatrice qu'elle appelle « mécanisme de justice communautaire ». Le SCC a ouvertement appuyé le développement stratégique de la justice réparatrice, décrit dans le document intitulé *Justice réparatrice – Cadre de référence*, y compris l'établissement d'un comité directeur national sur la justice réparatrice et le règlement des différends. La Commission nationale des libérations conditionnelles préconise les principes de la justice réparatrice, surtout dans son travail auprès des délinquants et des collectivités autochtones (cercles de libération et appui d'Anciens lors des audiences).

Service correctionnel du Canada

Comité national de direction sur la justice réparatrice et le règlement des différends

En vue de promouvoir sa stratégie de justice réparatrice et de règlement des conflits, le SCC a obtenu des ressources du Fonds de règlement des différends du gouvernement fédéral, ce qui lui a permis de faire avancer les travaux du Comité national de direction.

Le Comité a notamment veillé au lancement de quatorze projets pilotes visant à appliquer les principes de justice réparatrice et les processus de résolution de différends à divers types de conflits dans des cadres propres au SCC.

Voici un aperçu de certains de ces projets :

Établissement d'un centre de règlement des différends à l'établissement de Fenbrook, où l'on offrira des services de médiation au personnel, aux détenus et aux membres de la collectivité touchés par le SCC.

Élaboration, dans un cadre de justice réparatrice, d'une trousse d'information pour les nouveaux employés afin de les sensibiliser aux problèmes que doivent surmonter les familles des délinquants.

Mise en œuvre à l'échelle nationale, tant au SCC que dans la fonction publique, d'un programme de médiation éprouvé offrant des méthodes de résolution de conflits aux employés qui ne sont pas d'accord avec une mesure de dotation.

Mise sur pied de deux projets pilotes d'enseignement destinés à sensibiliser les délinquants à la justice réparatrice et aux répercussions de leur crime sur la victime.

Élaboration et mise en œuvre d'un modèle de justice réparatrice régional appelé à sensibiliser les employés de différents niveaux à la justice réparatrice.

Cours de sensibilisation aux besoins des victimes aux membres du personnel intéressés par la justice réparatrice afin qu'ils puissent mieux comprendre ce que vivent les victimes.

Élaboration et mise à l'essai, à Terre-Neuve, d'un modèle de consultation des collectivités en vue de faire participer les membres du public intéressés et les professionnels de la justice pénale à un dialogue sur la mise en œuvre de la justice réparatrice.

Mise en place, dans la région de l'Ontario, d'un projet de règlement des différends qui a permis au personnel de mettre au point des modèles de résolution à étapes multiples et de fournir une formation sur les processus de règlement de différends.

Lancement d'un projet pilote dans deux établissements en vue de mettre à l'essai des modèles de résolution de différends pour régler les griefs des détenus.

Prix Ron Wiebe

En 1999, le Service correctionnel du Canada a créé un prix de la justice réparatrice en l'honneur de Ron Wiebe, ancien directeur des établissements Ferndale et d'Elbow Lake, décédé en juillet 1999 à la suite d'une lutte acharnée contre le cancer. On se souviendra de lui comme d'un visionnaire et d'un homme dévoué à la cause de la justice réparatrice.

Un comité de sélection, formé de la femme de Ron Wiebe, d'une victime, d'un ex-détenu, de gens de la collectivité et d'employés du système de justice pénale, a dû choisir parmi neuf personnes et organismes mis en candidature. Compte tenu des réalisations et de la contribution de chacun, le comité a décidé que tous les candidats méritaient d'être reconnus et leur a tous remis un certificat d'appréciation. Le prix de la justice réparatrice Ron Wiebe a été décerné à deux candidats, dont les mérites étaient égaux.

Le prix a été remis au personnel du **Conseil des Églises pour la justice et la criminologie**. Cette année marque le 25^{e} anniversaire du Conseil, une organisation d'avant-garde qui fait la promotion de la justice réparatrice et en défend les principes, car elle y voit un moyen de promouvoir la paix et de renforcer la collectivité. Le prix a également été remis à titre posthume à **Eleanor Brown**, une bénévole âgée dont la détermination à vivre sa vie selon les principes de la justice réparatrice a favorisé la guérison au sein de nombreux groupes et chez des personnes vivant en désaccord.

Les organismes et personnes suivants ont également été mis en candidature :

Association de justice communautaire – première organisation canadienne à offrir des services de médiation aux auteurs de *crimes graves* et à leurs victimes.

Wayne Northey – éducateur et auteur qui a fait la promotion de solutions de guérison aux problèmes de la criminalité au sein des groupes et des organismes où il a travaillé comme employé ou comme bénévole.

La Coalition pour la justice réparatrice – un groupe exceptionnel, composé de membres de la collectivité et de détenus et d'employés de l'établissement William Head. Il s'est penché sur les concepts de justice réparatrice et sur la façon de les appliquer à leur vie quotidienne, et a tenu deux ateliers publics productifs sur la justice réparatrice à l'intérieur de l'établissement.

David Shantz – aumônier du SCC au Québec qui a joué un rôle déterminant dans la création et la promotion de programmes et de services de justice réparatrice exceptionnels dans cette province.

Don Smith – directeur général d'une entreprise de construction de Whitehorse qui a aidé la population d'Old Crow, une collectivité du Nord, à surmonter les anciens conflits et les vieilles blessures et à se rebâtir.

Mary Louie – Aînée des collectivités autochtones de la côte ouest qui a aidé, avec sagesse et sans porter de jugement, les délinquants autochtones incarcérés à prendre conscience de leurs responsabilités et à suivre le chemin de la guérison.

David Dobson – détenu de l'établissement de Fenbrook qui a suivi le chemin de la guérison et qui transmet son expérience à d'autres, tant au pénitencier qu'à l'extérieur. Il fait connaître les approches de justice réparatrice dans son établissement au moyen d'ateliers pour les condamnés à perpétuité, l'accent étant mis sur les besoins et les souffrances des victimes.

Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants

Les délégués du Canada au Congrès des Nations Unis ont fait des pressions et obtenu du soutien en vue d'apporter des modifications à la Déclaration de Vienne favorisant l'élaboration de principes de justice réparatrice internationaux. Par l'intermédiaire de la Commission pour la prévention du crime des Nations Unies, plus de 30 pays ont approuvé le concept. La Commission examinera l'ébauche d'une série de principes de justice réparatrice. On s'attend à ce que le Canada aide à convoquer une réunion d'experts sur la question.

La justice communautaire au Yukon

Dena Keh

À Watson Lake, au Yukon, la Première nation de Liard parraine le projet de justice communautaire *Dena Keh* (*Voie de notre peuple*, dans la langue kaska). *Dena Keh* se fonde sur le modèle de concertation des familles et sur les traditions et les valeurs des Kaska. L'accent est mis sur l'importance de donner à la victime la possibilité de se faire entendre et d'amener l'accusé à assumer la responsabilité de ses actes. *Dena Keh* permet aux gens d'exprimer leurs sentiments et leurs préoccupations et il vise avant tout à rétablir l'harmonie entre les membres de la collectivité.

Dena Keh est un programme de déjudiciarisation, dont les responsables adressent des recommandations au tribunal de circuit sur les peines à imposer et préparent les délinquants en vue de la réinsertion sociale.

Tribunal de conciliation Tlingit de Teslin

Le projet de tribunal de conciliation du conseil Tlingit de Teslin (Yukon) comporte deux grands volets : le comité consultatif composé des cinq chefs de clan, qui donne des conseils au tribunal de circuit sur les peines et le processus prélibératoire, et le tribunal de conciliation, qui se consacre à la déjudiciarisation.

Dirigé par les chefs de clan, le tribunal de conciliation se fonde sur le système traditionnel de règlement des différends du peuple Tlingit. Le tribunal entend les causes de délinquants adultes et de jeunes contrevenants qui lui sont adressées par le ministère public, la GRC et les membres du conseil Tlingit de Teslin. Quand des membres du peuple Tlingit de Teslin sont soustraits au système de justice habituel pour comparaître devant le tribunal de conciliation, ils doivent rendre compte de leurs actes devant leur clan et devant la collectivité dans son ensemble, d'une manière qui leur est significative. La famille du délinquant est également invitée à participer et elle peut contribuer à résoudre l'affaire. Le tribunal de conciliation a établi une procédure qui lui permet d'entendre les causes dans les meilleurs délais afin de satisfaire aux exigences du ministère public et de la GRC.

Un coordonnateur des mesures de justice est employé pour accomplir diverses tâches de soutien du fonctionnement du projet. Il travaille en étroite collaboration avec le détachement local de la GRC.

Appendice I

Les recommandations

Outre l'énoncé de principes qu'ils ont adopté à leur réunion de mai 1996, les ministres ont entériné 11 recommandations.

1) souscrire à un énoncé de principes commun à l'égard du système de justice pénale;
2) recourir davantage aux programmes de déjudiciarisation et à d'autres mesures de rechange;
3) éviter de recourir à l'incarcération pour les délinquants à faible risque;
4) généraliser l'application des politiques sélectives en matière de mise en accusation;
5) utiliser davantage les méthodes de prévision et d'évaluation du risque pour la prise de décisions en matière de justice pénale;
6) recourir davantage aux approches fondées sur la justice réparatrice et la médiation;
7) appuyer les recommandations provinciales sur la mise en liberté sous condition qui visent à modifier la *Loi sur les prisons et les maisons de correction* de façon à permettre une plus grande souplesse sur le plan administratif;
8) accroître l'échange de renseignements et l'utilisation des moyens technologiques au sein du système;
9) mieux renseigner le public sur la dynamique du système de justice pénale et les questions connexes;
10) entreprendre des projets pilotes dans les domaines de la justice et des services correctionnels pour les Autochtones afin d'évaluer de nouvelles méthodes basées sur des valeurs traditionnelles telles que la réparation et la guérison;
11) mettre en œuvre des projets pilotes conjoints (fédéraux/provinciaux/territoriaux) afin d'accroître la coopération en matière de programmes et de services.

Lors de la réunion des ministres tenue en février 1997, quatre recommandations supplémentaires ont été approuvées :

1. évaluer les programmes de déjudiciarisation et prévoir une composante sur l'élargissement du filet du contrôle social;
2. mettre au point une technologie visant à favoriser l'intégration des systèmes;
3. communiquer les résultats des recherches sur l'efficacité des programmes destinés aux délinquants;
4. modifier le septième principe pour en assurer la conformité avec les principes de détermination de la peine du *Code criminel*.

Appendice II

Les principes

* Le système de justice pénale est un instrument par lequel la société fait respecter ses valeurs, ses normes et ses interdictions dans le cadre du processus démocratique et du principe de la primauté du droit.

* Le principal objectif du système de justice pénale est de contribuer au maintien d'un environnement juste, paisible et sûr.

* L'objectif primordial du système de justice pénale est d'assurer la sécurité et la protection de la population.

* La meilleure façon d'assurer la protection de la population à long terme est de prendre tous les moyens nécessaires pour que les délinquants puissent retourner dans la collectivité en tant que citoyens respectueux des lois.

* Infliger une peine juste et équitable, proportionnelle à l'ampleur des préjudices causés, c'est-à-dire imposer des peines semblables pour des infractions semblables, constitue un objectif légitime.

* La prison, c'est le châtiment en soi et non un lieu servant à infliger un châtiment.

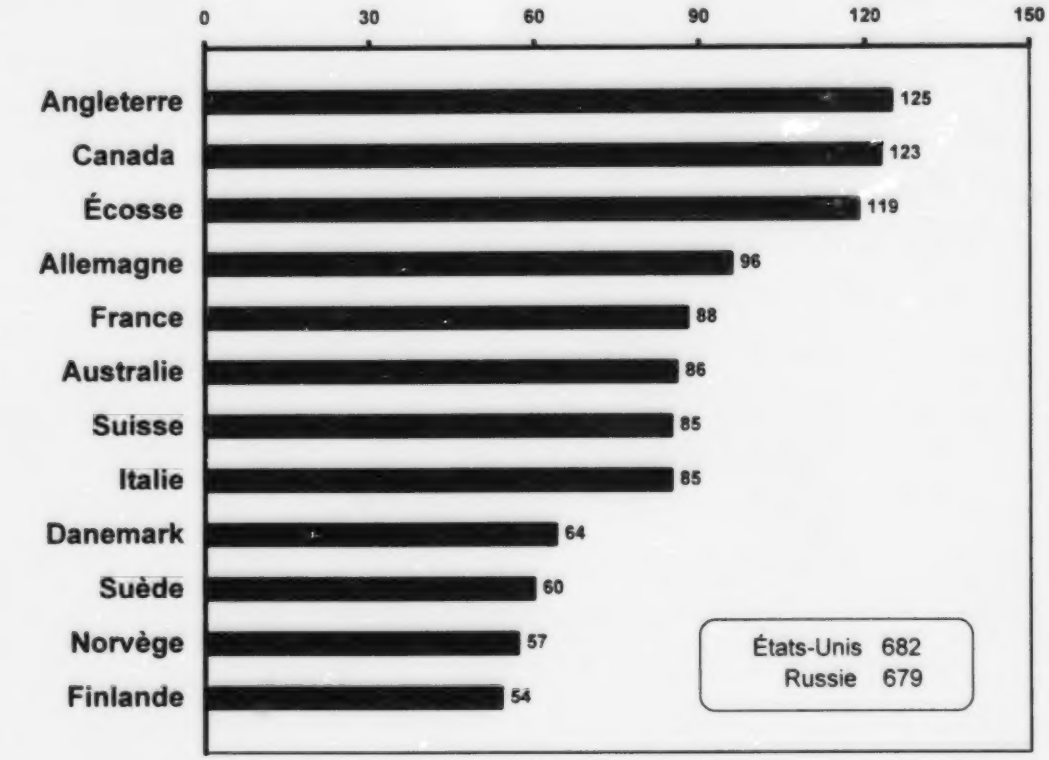
* Le recours à l'incarcération devrait être réservé principalement aux délinquants les plus dangereux et aux auteurs des infractions les plus graves lorsque les objectifs de la détermination de la peine sont la sécurité du public, la dissuasion ou la réprobation, et il faut appliquer des solutions de rechange lorsque des sanctions communautaires plus efficaces et plus appropriées sont disponibles. *(modifié en février 1997)*

* Le système de justice pénale est constitué de nombreux éléments relevant de différentes administrations dont l'ensemble doit fonctionner comme un tout bien intégré pour être pleinement efficace et efficient.

Annexe A

Comparaisons internationales

Nombre de détenus pour 100 000 habitants, 1998-1999



Nota :

- Pour les États-Unis, les données proviennent du U. S. Bureau of Justice Statistics
- Les données pour le Canada sont tirées de rapports incomplets sur les jeunes contrevenants et fournies par la Direction des affaires correctionnelles, Solliciteur général Canada
- Les statistiques pour l'Europe sont tirées du Tableau 1 – Situation des prisons au 1er septembre 1998, Conseil de l'Europe SPACE 98.1
- Les données pour l'Angleterre sont fournies par le Home Office Research Development Statistics, et illustrent la situation au 31 août 1999

Annexe A

Tableau sommaire 1.

Total des dépenses de fonctionnement des services correctionnels fédéraux et provinciaux/territoriaux pour adultes en (millions de) dollars courants, de 1990-1991 à 1998-1999

Année	Fédéral	Provincial/ territorial	Total
1990-1991	862	938	1 800
1991-1992	876	1 009	1 885
1992-1993	859	1 021	1 880
1993-1994	882	997	1 879
1994-1995	913	980	1 894
1995-1996	949	970	1 919
1996-1997	970	998	1 969
1997-1998	1 028	1 049	2 077
1998-1999	1 144	1 114	2 258
% de changement de 1990-1991 à 1996-1997(1)	**+32.7%**	**+18.8%**	**+25.4%**

(1) Ce pourcentage est basé sur des chiffres non arrondis.

Les dépenses ne comprennent pas les coûts d'immobilisation

Données tirées du Tableau sommaire 6, Services correctionnels pour adultes au Canada, 1998-1999

Annexe A

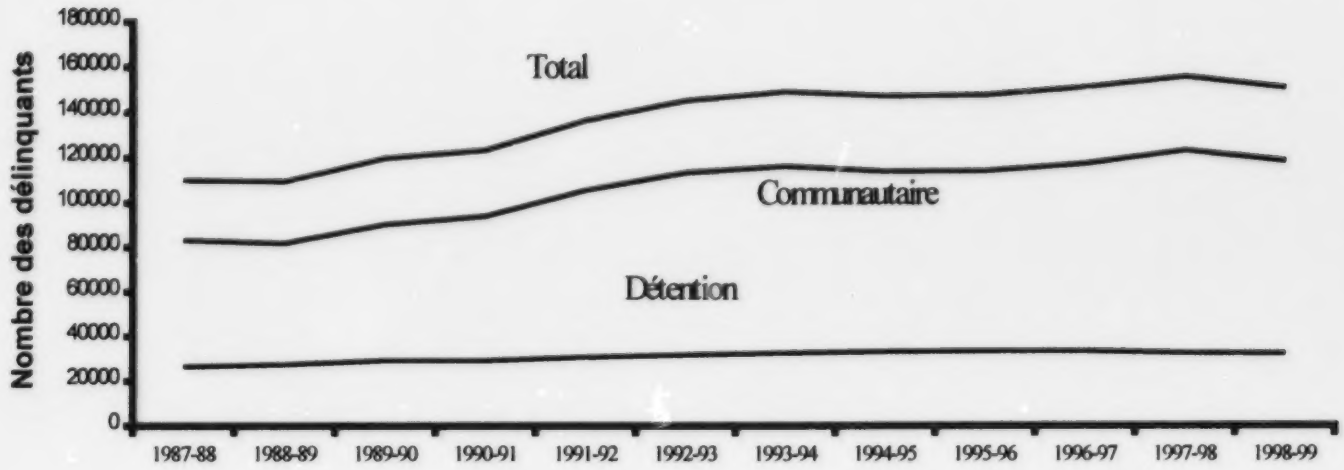
Tableau sommaire 2. **Nombre moyen de délinquants dans les services correctionnels canadiens, de 1990-1991 à 1998-1999**

Nombre moyen de cas	Année	Provincial/ territorial	Fédéral	Total
Détention [1]	1990-1991	17 889	11 289	29 178
	1991-1992	18 852	11 783	30 635
	1992-1993	19 187	12 342	31 529
	1993-1994	19 230	13 322	32 552
	1994-1995	19 521	13 818	33 339
	1995-1996	19 427	14 076	33 503
	1996-1997	19 526	14 197	33 723
	1997-1998	18 955	13 765	32 720
	1998-1999	19 233	13 178	32 411
Non-détention [2, 3]	1990-1991	84 635	9 406	94 041
	1991-1992	95 970	9 707	105 677
	1992-1993	103 611	9 914	113 525
	1993-1994	106 176	9 967	116 143
	1994-1995	104 631	9 422	114 053
	1995-1996	105 130	9 272	114 402
	1996-1997 [4]	110 163	7 405	117 568
	1997-1998 [4, 5]	115 780	7 458	123 238
	1998-99 [4, 5, 6]	110 798	7 778	118 756
Total	1990-1991	102 524	20 695	123 219
	1991-1992	114 822	21 490	136 312
	1992-1993	122 798	22 256	145 054
	1993-1994	125 406	23 289	148 695
	1994-1995	124 152	23 240	147 392
	1995-1996	124 557	23 348	147 905
	1996-1997 [4]	129 689	21 602	151 291
	1997-1998 [4, 5]	134 735	21 223	155 958
	1998-99 [4, 5, 6]	130 030	20 956	150 986
% de changement de 1990-1991 à 1998-1999	**Détention**	**+7,5%**	**+16,%**	**+11,1%**
	Non-détention	**+30,9%**	**-17,3%**	**+26,3%**
	Total	**+26,8%**	**+1,3%**	**+22,5%**

Voir les notes se rapportant au tableau à la fin de la présente section.

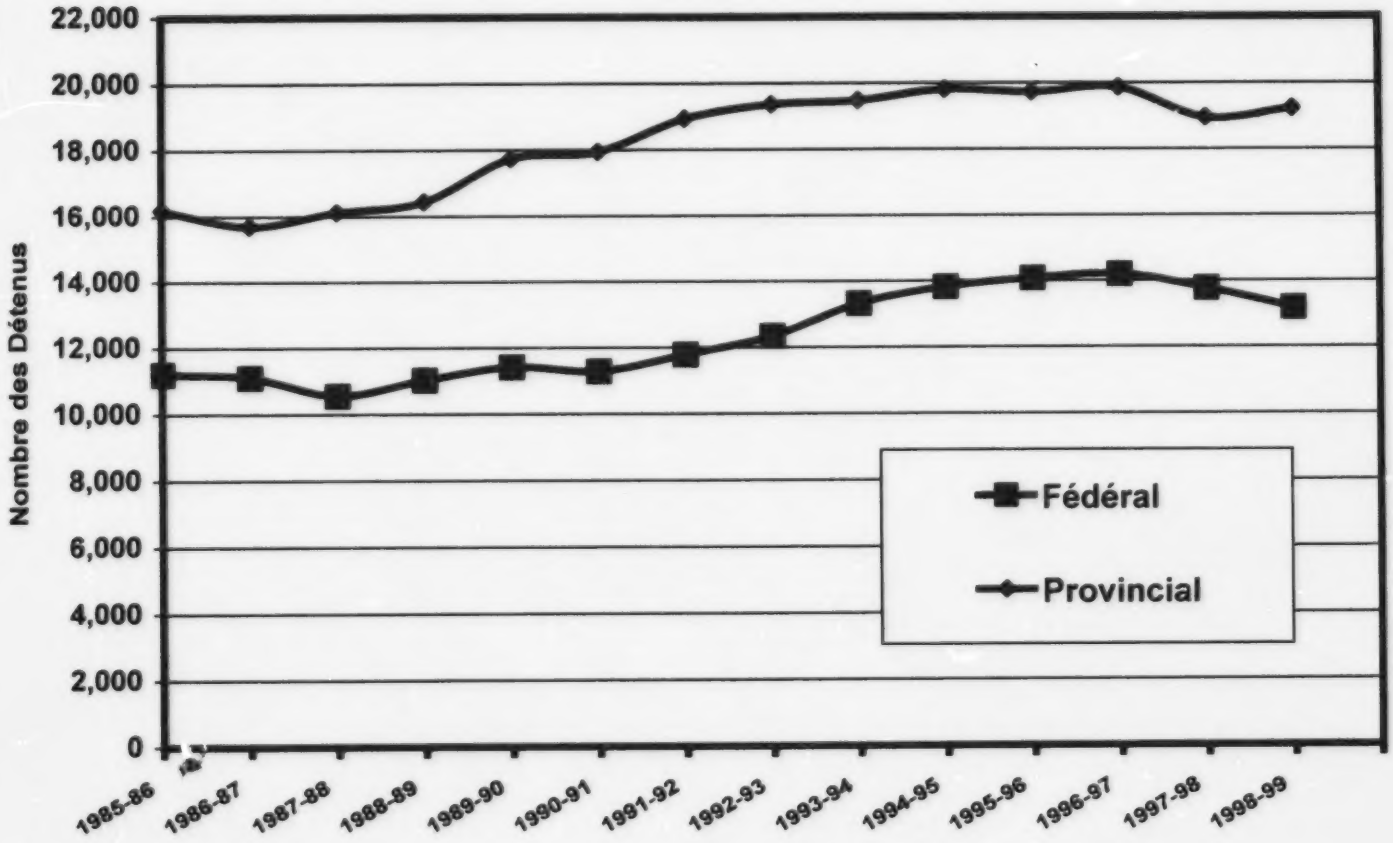
Annexe A

Nombre quotidien moyen de délinquants provinciaux/territoriaux et fédéraux en détention ou sous surveillance communautaire, 1989-1988 à 1998-1999



Annexe A

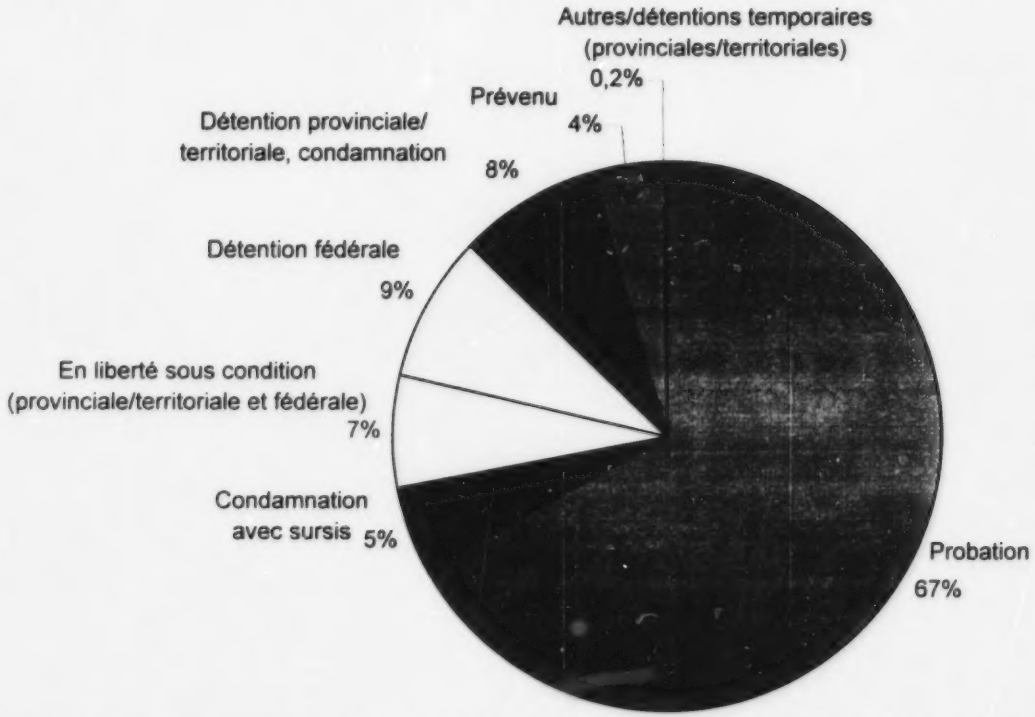
DÉNOMBREMENT MOYEN DES DÉTENUS 1985-1999



Rapport sur la population carcérale
Quatrième édition
Septembre 2000

Annexe A

La composition de la population correctionnelle adulte (compte moyen), 1998-1999



Source: *Enquête sur les services correctionnels pour adultes, Centre canadien de la statistique juridique, Statistique Canada*

Annexe A

Tableau sommaire 3. **Nombre total des admissions dans les services correctionnels canadiens, de 1990-1991 à 1998-1999**

Types d'admission	Année	Provincial/ territorial	Fédéral	Total
Détention [1, 2]	1990-1991	207 945	6 186	214 131
	1991-1992	243 745	7 087	250 832
	1992-1993	245 746	7 705	253 451
	1993-1994	240 706	8 552	249 258
	1994-1995	238 856	8 020	246 876
	1995-1996[3]	230 300	7 246	237 546
	1996-1997[3]	228 382	7 422	235 804
	1997-1998	217 174	7 170	224 344
	1998-1999	210 591	7 418	218 009
Non-détention [4, 5]	1990-1991	70 428	5 423	75 851
	1991-1992	85 360	5 603	90 963
	1992-1993	85 655	5 750	91 405
	1993-1994 [6]	86 412	8 196	94 608
	1994-1995 [6]	85 372	7 240	92 612
	1995-1996 [6]	82 476	7 487	89 963
	1996-1997 [6]	93 119	6 987	100 106
	1997-1998	100 581	7 679	108 260
	1998-1999 [6]	97 224	7 406	104 630
Total	1990-1991	278 373	11 609	289,982
	1991-1992	329 105	12 690	341,795
	1992-1993	331 401	13 455	344,856
	1993-1994 [6]	327 118	16 478	343,866
	1994-1995 [6]	324 228	15 260	339 488
	1995-1996 [6]	312 776	14 733	327 509
	1996-1997[6]	321 501	14 409	335 910
	1997-1998	317 755	14 849	332 604
	1998-1999 [6]	307 815	14 824	322 639
Changement en pourcentage de 1990-1991 à 1998-1999	**Détention [3]**	**+1,3%**	**+19,9%**	**+1,8%**
	Non-détention [4]	**+38,0%**	**+36,6%**	**+37,9%**
	Total [4]	**+10,6%**	**+27,7%**	**+14,7%**

Voir les notes se rapportant au tableau à la fin de la présente section.

Annexe A

Tableau sommaire 4. **Prévenus dans les établissements provinciaux - Nombre d'admissions et dénombrements, de 1990-1991 à 1996-1997**

	Admissions de prévenus (1)	Dénombrements des prévenus
1990-1991	92 102	4 713
1991-1992	113 814	4 947
1992-1993	114 262	5 111
1993-1994	112 373	5 130
1994-1995	112 671	5 327
1995-1996	106 467	5 266
1996-1997	107 911	5 734
1997-1998	105 698	6 109
1998-1999	104 975	6 472
% de changement de 1990-1991 à 1998-1999	**+14,0%**	**+37,3%**

(1) Le nombre des admissions dépasse les dénombrements étant donné que de nombreux délinquants peuvent être admis pour de très courtes périodes. En outre, si un délinquant est admis plusieurs fois au cours d'une même année, il ne sera « compté » qu'une seule fois.

Source : Centre canadien de la statistique juridique, Services correctionnels pour adultes au Canada.

Annexe A

Notes relatives aux tableaux

Tableau sommaire 2

1 Indique le nombre moyen réel et exclut donc les détenus temporairement absents au moment du dénombrement.

2 Les chiffres concernant la population provinciale/territoriale dans la collectivité incluent les délinquants en probation, les délinquants condamnés avec sursis, les libérés conditionnels dans les provinces possédant leur propre commission des libérations conditionnelles.

3 Les chiffres concernant la population fédérale dans la collectivité incluent les délinquants en semi-liberté, en liberté conditionnelle totale et en liberté d'office et les délinquants sous responsabilité provinciale/territoriale en liberté conditionnelle dans les provinces ou territoires qui ne possèdent pas leur propre commission des libérations conditionnelles.

4 N'englobe pas les données relatives au dénombrement moyen des délinquants condamnés avec sursis en Nouvelle-Écosse de 1996-1997 à 1998-1999.

5 Le dénombrement moyen de la population provinciale/territoriale dans la collectivité pour 1997-1998 et 1998-1999 ne comprend pas les Territoires du Nord-Ouest.

6 Le dénombrement moyen de la population provinciale/territoriale dans la collectivité ne comprend pas l'Île-du-Prince-Édouard.

Tableau sommaire 3

1 Les admissions dans les provinces et territoires comprennent les délinquants sous responsabilité provinciale ou territoriale ainsi que les délinquants sous responsabilité fédérale admis dans un établissement provincial ou territorial pendant une période d'appel et ensuite transférés dans un établissement fédéral.

2 Les admissions dans les pénitenciers fédéraux englobent les cas suivants : mandat de dépôt, délinquants sous responsabilité provinciale/territoriale admis dans un établissement fédéral; révocation de la liberté conditionnelle; cessation de la liberté; interruption; transfèrement en provenance d'un autre pays, et autres types d'admissions.

3 Les données relatives aux admissions dans les provinces ou territoires de 1995-1996 et 1996-1997 ne comprennent pas les Territoires du Nord-Ouest.

4 Les chiffres concernant la population provinciale/territoriale dans la collectivité incluent les délinquants en probation, les délinquants condamnés avec sursis, les libérés conditionnels dans les provinces possédant leur propre commission des libérations conditionnelles.

5 Les données concernant l'admission au sein de la population fédérale dans la collectivité désignent uniquement les délinquants sous responsabilité fédérale qui ont été mis en liberté.

6 Les données relatives aux admissions dans la collectivité dans les provinces et les territoires de 1993-1994 à 1996-1997, et de 1998-1999 excluent les Territoires du Nord-Ouest.

Annexe B

Sites Internet

Solliciteur général Canada

http://www.sgc.gc.ca

Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition -- sites Internet spéciaux

www.sgc.gc.ca/eccra (version anglaise)

www.sgc.gc.ca/fccra (version française)

Service correctionnel du Canada

www.csc-scc.gc.ca

Commission nationale des libérations conditionnelles

www.npb-cnlc.gc.ca

Justice Canada

www.canada.justice.gc.ca